ZOEKMIDDELEN BIJ URGENTE PERSOONSVERMISSINGEN



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

ZOEKMIDDELEN BIJ URGENTE PERSOONSVERMISSINGEN

- eindrapport -

Ger Homburg
Ad Schreijenberg
Janneke Stouten

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, december 2014
Publicatienummer Regioplan: 13225

VOORWOORD

In het voorliggende rapport worden de resultaten beschreven van een onderzoek naar juridische knelpunten bij de aanpak van urgente persoonsvermissingen door de politie. Jaarlijks ontvangt de politie enkele tienduizenden meldingen van persoonsvermissingen. Een deel daarvan wordt als urgent beschouwd en leidt tot onderzoek. In verschillende rapporten is vastgesteld dat de bevoegdheden van de politie tekort kunnen schieten, met soms ernstige gevolgen voor de vermiste persoon.

Het WODC heeft aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven voor een onderzoek naar de aard van de juridische knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met medewerkers van politie en justitie en met verschillende juridische experts. Ook zijn twee expertmeetings gehouden. We willen op deze plaats allen bedanken die meegedacht hebben over de mogelijkheden om de juridische knelpunten inzichtelijk te maken en aan te pakken. In de bijlage is een overzicht van alle respondenten en deelnemers opgenomen.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

Prof. Paul de Hert (voorzitter)	Vrije Universiteit Brussel
Mr. dr. Bas van der Leij	WODC
Drs. Tim Veenings	Ministerie van VenJ, DG Politie
Mr. Evert Harderwijk	OM, Landelijk Parket
Peter Graafland EMPT	Nationale Politie, LBVM
Irma Schijf	Nationale Politie, LBVM
Mr. Maurice Kempen	Ministerie van VenJ, DWJZ
Mr. dr. Bart Schermer	Considerati en Universiteit Leiden

De commissie heeft drie keer vergaderd. Zonder uitzondering waren het zeer geanimeerde en inhoudelijke bijeenkomsten. Ze hebben inzichten opgeleverd die de kwaliteit en de bruikbaarheid van het rapport zonder twijfel hebben vergroot.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. drs. Ad Schreijenberg, drs. Janneke Stouten en ondergetekende. Prof. mr. Matthias Borgers en prof. mr. Jon Schilder van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam traden op als adviseur van het onderzoeksteam.

Ger Homburg (projectleider)
Amsterdam, december 2014

REGIOPLAN

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

Juridische belemmeringen bij persoonsvermissingen

In Nederland worden bij de politie jaarlijks enkele tienduizenden meldingen van persoonsvermissingen gedaan. Als er geen concrete aanwijzingen zijn dat een vermissing in verband staat met een misdrijf, valt het politieonderzoek onder de hulpverleningstaak van de politie. Anders dan bij strafrechtelijke onderzoeken heeft de politie bij hulpverleningsonderzoeken geen bijzondere bevoegdheden om informatie over de verblijfplaats van de vermiste persoon te verzamelen.

Onderzoek naar een verruiming van bevoegdheden

In de praktijk blijkt het voor de politie niet altijd mogelijk om de gegevens te krijgen die zij nodig acht. Dit kan volgens de ervaring van politiemedewerkers ernstige en zelfs dodelijke gevolgen hebben voor de vermiste personen. In rapporten van de Landelijke Werkgroep Vermiste Personen (LWVP) en de Nationale ombudsman wordt geconcludeerd dat het huidige juridische kader voor het onderzoek naar persoonsvermissingen te beperkt is. Dit onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de juridische belemmeringen bij het uitoefenen van de bevoegdheden om urgent vermiste personen te kunnen traceren en op de mogelijkheden om die belemmeringen op te lossen.

Knelpunten

Met betrekking tot de bevoegdheid om zoekmiddelen te kunnen inzetten, doen zich knelpunten voor bij urgente persoonsvermissingen zonder concrete aanwijzingen voor een misdrijf. Persoonsvermissingen zijn urgent bij substantiële aanwijzingen dat de persoon in gevaar is (doordat de vermissing in complete tegenstelling tot het normale gedrag van de persoon is), bij substantiële aanwijzingen dat er rond de vermiste persoon een gevaar voor de samenleving en/of anderen is of bij aanwijzingen dat de vermiste persoon slachtoffer is van een misdrijf. De gesignaleerde knelpunten hebben deels organisatorische oorzaken, in het bijzonder onvoldoende benutting van de expertise van coördinatoren en specialisten vermiste personen bij de politie. Organisatorische verbeteringen door vernieuwing van werkprocessen zullen de knelpunten naar verwachting verminderen, maar niet geheel wegnemen. Er zijn blijvende knelpunten van juridische aard, omdat bevoegdheden voor het inzetten van zoekmiddelen die ingrijpen op de privacy ontbreken.

Cijfermatige onderbouwing ontbreekt

De kwantitatieve omvang van de juridische knelpunten is moeilijk te bepalen. Er zijn geen betrouwbare registratiegegevens. De beste indicatie is dat het om enkele honderden zaken per jaar gaat. Wat betreft de aard van de zaken waarin de bevoegdheden tekortschieten, zijn er evenmin kwantitatieve gegevens beschikbaar. Naar de opvatting van de politiemedewerkers zijn de kenmerken van individuele zaken te beargumenteren, maar zijn er geen

algemeen geldende factoren die de zaken karakteriseren. Het gebrek aan cijfermatige gegevens is een probleem, omdat het expertoordeel over de knelpunten en de noodzaak van extra bevoegdheden er beter mee zou kunnen worden onderbouwd.

Spanning tussen het zoeken naar vermiste personen en de privacy
De achtergrond van de gesignaleerde juridische knelpunten is dat zoek-middelen voor het traceren van een vermiste persoon kunnen ingrijpen op de privacy. Het gebruik van zoekmiddelen die inbreuk kunnen maken op de privacy wordt begrensd door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Inbreuken op de privacy moeten noodzakelijk zijn en bij wet geregeld. De relevante wetgeving is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Bedrijven als telecom-providers en banken mogen op verzoek van de politie vrijwillig gegevens verstrekken als dat noodzakelijk is voor de vrijwaring van een vitaal belang van een vermiste personen. Zij moeten steeds afwegen of de verstrekking van de gegevens legitiem is. Voor de bedrijven is het niet altijd duidelijk hoe ze de relevante belangen moeten afwegen en of ze al dan niet rechtmatig (in het belang van een vitaal belang van de klant) handelen als ze op verzoek van de politie gegevens over een vermiste persoon verstrekken. Ze kunnen ook terughoudend zijn, omdat sommige vormen van gegevensverstrekking tijdrovend zijn (zoals het opzoeken van camerabeelden). De politie krijgt de gegevens die zij nodig acht daarom niet altijd of niet tijdig.

Behoefte aan bevoegdheden
Politiemedewerkers pleiten voor het verruimen van de wettelijke bevoegdheden. Zij noemen met name bevoegdheden om de volgende zoekmiddelen in te zetten:

- historische telefoongegevens (printlijst);
- plaatsbepaling mobiele telefoon;
- bankgegevens;
- OV-transacties en incheckgegevens luchtvaart;
- camerabeelden;
- doorzoeken van computers;
- gegevens social media.

Officieren van justitie noemen een beperkter scala aan bevoegdheden en zoekmiddelen, namelijk historische telefoongegevens, plaatsbepaling mobiele telefoon en pintransacties.

Inbreuken op de privacy versus bescherming van burgers
Artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM stellen grenzen aan het inzetten van bevoegdheden die inbreuk maken op de privacy van vermiste personen. Daar staat tegenover dat de overheid volgens artikel 2 van het EVRM een plicht heeft om het leven van burgers te beschermen en daarom soms actief moet optreden. De bescherming van de privacy van een vermiste persoon (een ‘recht om te verdwijnen’) weegt niet per definitie zwaarder dan de positieve verplichting tot bescherming van leven en gezondheid. Het hangt

van de omstandigheden af welk grondrecht de doorslag geeft. Bij de vermissing van kwetsbare personen, zoals jonge kinderen of demente ouderen, slaat de balans eerder naar het recht op bescherming van leven en gezondheid door. Voor minder kwetsbare groepen kan het recht op privacy prevaleren. Dit laat onverlet dat inbreuken op de privacy, ook als ze noodzakelijk worden geacht om een vermiste persoon te beschermen, bij wet moeten worden geregeld.

Oplossingsrichtingen zonder nieuwe bevoegdheden
Politiemedewerkers signaleren dat bedrijven en instellingen vaak wel willen meewerken aan hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen, maar (te) terughoudend zijn vanwege onduidelijkheid over de uitleg van de Wbp. Om dit probleem te verkleinen, kan een zienswijze worden gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). In een zienswijze neemt het Cbp een standpunt in over de uitleg van de wet in bepaalde omstandigheden. Daarnaast kan aan een wettelijke vrijwaring voor de gevolgen van de verstrekking van gegevens voor hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen worden gedacht. Hiervoor kunnen aanknopingspunten worden gezocht in de Wbp.

Oplossingsrichtingen door nieuwe wettelijke bevoegdheden
Als er nieuwe wettelijke bevoegdheden worden gecreëerd, is het de vraag onder welk wettelijk regime deze het best passen. In eerdere rapporten zijn de Politiewet, de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de terrorismewetgeving of een volledig nieuwe wet als kaders genoemd. Argumenten voor een keuze zijn te vinden in het karakter van het onderzoek waarvoor de bevoegdheden worden ingezet (hulpverlening) in relatie tot de terreinen die door de onderscheiden wettelijke regimes worden bestreken. Het regime van de Politiewet lijkt het meest geschikt als wettelijk regime voor het vastleggen van bevoegdheden in het kader van de opsporing van vermiste personen. De hulpverleningstaak van de politie biedt een goede kapstok. Opsporingsonderzoeken naar vermiste personen zonder verdenking van een misdrijf hoeven niet op een andere manier gedefinieerd te worden, als een soort quasi-strafrechtelijke onderzoeken, zoals het geval zou zijn bij onderbrenging onder het regime van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. De Gemeentewet is minder geschikt, omdat de hulpverlening bij persoonsvermissingen niet primair een verantwoordelijkheid van de burgemeester of andere gemeentelijke actoren is, maar van de politie.

Proportionaliteit
Bij het creëren van nieuwe bevoegdheden is de proportionaliteit wezenlijk. Deze is gebaat bij een onderscheid naar doelgroepen en omstandigheden. Er zijn (kwetsbare) groepen waarbij het eerder aannemelijk is dat een vermissing niet samenhangt met een vrijwillig vertrek dan bij andere groepen. Daarnaast gaat het om omstandigheden (waaronder de persoon of personen die de vermissing bij de politie melden) en het belang en het doel van het zoeken. Uiteindelijk zouden dergelijke ‘vermissingsprofielen’ met specifieke

bevoegdheden en gegevens verbonden kunnen worden. Naarmate de toepassing van bevoegdheden scherper is toegesneden op doelgroepen en omstandigheden, wordt beter voldaan aan het criterium van voorzienbaarheid: burgers kunnen weten onder welke omstandigheden de overheid bepaalde zoekmiddelen zal kunnen inzetten als zij worden vermist.

Materiële en procedurele invalshoeken

Hoewel een gesloten stelsel op basis van materiële criteria de voorkeur heeft, is dit wellicht niet te realiseren voor de zoekmiddelen bij onderzoeken naar urgente persoonsvermissingen. Op dit moment zijn er geen gegevens beschikbaar waarmee vermissingsprofielen kunnen worden opgesteld. Het is onzeker of dat in de toekomst, met een betere registratie, wel lukt. Als de situatie onveranderd blijft, bemoeilijkt dit de totstandkoming van een gesloten stelsel.
Een goed alternatief is gebaseerd op procedurele waarborgen. Voor de inzet van een zoekmiddel dat op de privacy ingrijpt is dan altijd toetsing door een autoriteit nodig. Hoe zwaarder een zoekmiddel op de privacy ingrijpt, hoe hoger de autoriteit moet zijn die tot toepassing van de bevoegdheid mag overgaan. Voor zoekmiddelen die minder sterk op de privacy ingrijpen, komt toetsing door de officier van justitie in aanmerking; voor toetsing van zoekmiddelen die zwaarder op de privacy ingrijpen kan aan toetsing door de rechter-commissaris worden gedacht.
Dit is in lijn met de regeling in België, waar lichtere middelen (zoals het opvragen van telecomgegevens) bij onrustwekkende persoonsvermissingen min of meer routinematig met toetsing van een officier van justitie kunnen worden ingezet in het zogenoemde mini-onderzoek. Inzet van andere zoekmiddelen is alleen mogelijk na toetsing door de onderzoeksrechter.

Een beperkte set van bevoegdheden

Er zijn bezwaren in te brengen tegen een dergelijke besluitvormingsstructuur voor procedurele waarborgen. Vanuit de politiepraktijk wordt opgezien tegen de organisatorische en logistieke complicaties. En de inzet van de rechter-commissaris in de context van de Politiewet is een noviteit, die weliswaar met argumenten onderbouwd kan worden, maar ook als krampachtig en geforceerd zal worden betiteld. Hier is een afweging in het geding. Naarmate er meer bevoegdheden nodig worden geacht met een grotere inbreuk op de privacy, is een zwaardere toetsing gewenst. Naarmate het aantal bevoegdheden wordt beperkt en de inbreuk op de privacy eveneens minder groot is, kan met een veel lichtere vorm van toetsing worden volstaan.
Als voor de laatste optie gekozen wordt, impliceert dat een beperking tot de bevoegdheden waarvoor beargumenteerd kan worden dat toetsing door de officier van justitie volstaat. Het gaat dan om de volgende zoekmiddelen voor plaatsbepaling en de vaststelling van een mogelijk misdrijf:

- (kortstondige) plaatsbepaling mobiele telefoon;
- printlijst telefoon (historische gegevens gesprekken over beperkte periode);
- plaats en tijd pintransacties (en bijkomende camerabeelden);
- plaats en tijd openbaarvervoertransacties (en bijkomende camerabeelden).

Een voordeel van een dergelijke regeling is dat er één weg is voor het verkrijgen van toestemming voor de inzet van de wettelijk geregelde bevoegdheden. Door de nauwe samenwerking tussen politie en OM is er sprake van een relatief lichte barrière, die geen zware belemmering vormt voor de voortvarende uitvoering van het politieonderzoek.
De consequentie van deze optie is dat alle overige zoekmiddelen buiten een wettelijke regeling worden gehouden en alleen met vrijwillige medewerking benut kunnen worden.

Besluit
In het onderzoek is aannemelijk geworden dat meer bevoegdheden wenselijk zijn om de politie in staat te stellen tot adequaat optreden bij urgente persoonsvermissingen. Vanuit het oogpunt van de proportionaliteit van nieuwe wet- en regelgeving is een betere cijfermatige onderbouwing daarbij zeer wenselijk.
Voor het oplossen van de juridische knelpunten zijn er op hoofdlijnen twee sporen:

- verduidelijking van de eisen vanuit de privacywetgeving aan vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen aan hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen, eventueel ook vermindering van de gevolgen door een wettelijke vrijwaring;
- het creëren van wettelijke bevoegdheden, met de Politiewet als het meest logische regime.

Deze twee sporen zijn niet per definitie alternatieven, maar ze kunnen elkaar aanvullen. Een verduidelijking van de privacywetgeving neemt niet alle belemmeringen voor vrijwillige medewerking weg. Ze heeft bijvoorbeeld geen invloed op terughoudendheid vanwege een beslag op capaciteit van bedrijven en instellingen. En een wettelijke regeling, zeker als die beperkt blijft tot enkele zoekmiddelen, laat onverlet dat er in voorkomende gevallen een beroep op vrijwillige medewerking kan worden gedaan.
Beide sporen zouden dus prima naast elkaar gevolgd kunnen worden.

1 INLEIDING

1.1 Juridische belemmeringen bij persoonsvermissingen

In Nederland worden bij de politie jaarlijks enkele tienduizenden meldingen van persoonsvermissingen gedaan. De vermiste personen zijn in 73 procent van de gevallen binnen 24 uur terecht, in 9 procent binnen 46 uur en in 8 procent binnen drie tot zeven dagen. In 10 procent van de gevallen is de persoon weken- of maandenlang vermist.[1]

In het recente verleden deden verschillende vermissingszaken veel stof opwaaien en leidden ze tot zeer kritische vragen over de aanpak van de autoriteiten. De vragen hadden deels betrekking op de operationele aanpak van de politie en deels op de bevoegdheden die de politie bij het onderzoek naar vermiste personen kan inzetten.[2] In 2010 is de Landelijke Werkgroep Vermiste Personen (LWVP) opgericht, met als doel de landelijke aanpak van vermissingen te verbeteren. De LWVP heeft in 2011 een rapport uitgebracht.[3]

De LWVP stelt vast dat de huidige wetgeving voor belemmeringen zorgt bij het onderzoek naar vermissingen. Dit leidt volgens de werkgroep tot ernstige beperkingen bij het traceren van de vermiste personen. De werkgroep concludeert in haar eindrapport dat het gebrek aan bevoegdheden in sommige gevallen ernstige en zelfs dodelijke gevolgen kan hebben. De problematiek spitst zich toe op vermissingen die urgent worden geacht, maar waarbij er geen concrete gegevens zijn die op een acuut/dreigend levensgevaar of een misdrijf duiden. Het zoeken naar deze personen valt onder de hulpverleningstaak van de politie, waardoor er geen bijzondere bevoegdheden kunnen worden gebruikt. Als er wel voldoende aanleiding is om te veronderstellen dat de vermissing in verband staat met een misdrijf, zal de politie een opsporingsonderzoek starten en kunnen er veel meer zoekmiddelen worden ingezet.
Volgens de analyse van de werkgroep zijn er bij sommige persoonsvermissingen zonder verdenking van een misdrijf te weinig mogelijkheden om voldoende informatie te verzamelen en daarmee de verblijfplaats of de reden van de afwezigheid van de vermiste persoon te achterhalen. Wanneer de

[1] Helden, W.J. van, P.C. van Dorst, J.A. Lankhuijzen, J.D. van Wijk & A.S. Broeshart (2013). *Kind vermist – Hoe de politie omgaat met meldingen van vermissing van minderjarigen*, Den Haag: De Nationale Ombudsman (rapportnummer 2013/015), blz. 3.

[2] Sackers, H.J.B. (2010). *Evaluatieonderzoek naar de vermissing van Milly Boele*. In opdracht van de Evaluatiecommissie, ingesteld door de beheersdriehoek van de regiopolitie Zuid-Holland-Zuid, ten behoeve van het evaluatieonderzoek inzake de verdwijning van Milly Boele. Nijmegen: Faculteit der rechtsgeleerdheid.

[3] Hofman, E.L., C. Krol, K. Snijders & E. van Werven (2011). *Eindrapport Landelijke Werkgroep Vermiste Personen*. Alphen a/d Rijn.

vermiste persoon feitelijk in levensgevaar verkeert, kan deze situatie niet tijdig worden ontdekt of beëindigd.[4]

Het onderzoek naar persoonsvermissingen zonder verdenking van een misdrijf valt onder de hulpverleningstaak van de politie.

Artikel 3 Politiewet 2012
De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Artikel 7 tweede lid Politiewet 2012
De ambtenaar van politie <……………..> heeft toegang tot elke plaats, voor zover dat voor het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, redelijkerwijs nodig is.

Bij het uitoefenen van de hulpverleningstaak kan de politie geen beroep doen op bijzondere bevoegdheden. Het inzetten van zoekmiddelen die inbreuk kunnen maken op de privacy van de vermiste personen wordt begrensd door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Artikel 10 Grondwet
1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens – Recht op eerbiediging van privé familie- en gezinsleven
4. Een ieder heeft het recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
5. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De politie kan aan bedrijven en instellingen om hulp vragen bij het zoeken naar vermiste personen. Banken, telefoonproviders, openbaarvervoermaatschappijen en andere instellingen beschikken immers vaak over gegevens die op een verblijfplaats kunnen duiden. Als het nodig is voor de bescherming van de gezondheid kan de politie een beroep doen op de medewerking van deze instellingen voor zover bij wet voorzien. De relevante wetgeving in Nederland is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

[4] Hofman et al., op cit., blz. 26.

Uit artikel 8, lid d. van de Wbp volgt dat instellingen op verzoek van de politie gegevens mogen verstrekken als dat noodzakelijk is voor de vrijwaring van een vitaal belang van de vermiste persoon.

Artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens
Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

De instelling aan wie medewerking wordt gevraagd, zal een afweging moeten maken of aan dit criterium wordt voldaan. Is de gegevensverwerking noodzakelijk? En is er een vitaal belang in het geding? Als de instelling de gegevens verstrekt, terwijl dat niet noodzakelijk is, overtreedt ze de Wbp en kan een sanctie van het College bescherming persoonsgegevens volgen. Of de politie de beschikking krijgt over de gevraagde gegevens, is afhankelijk van het resultaat van de afweging die de instelling maakt.

De beperkingen bij de inzet van zoekmiddelen zijn specifiek voor hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen. Als er een verdenking van een misdrijf is, kan een strafrechtelijk onderzoek worden ingesteld. Het Wetboek van strafvordering biedt mogelijkheden voor inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering

1. Betreden besloten plaatsen (126k / 126r Sv)
2. Observatie (126g / 126o Sv)
3. Vorderen van gegevens (tele)communicatie
    - Vordering verstrekking verkeersgegevens (126n / 126u Sv jo. 126ng / 126ug Sv)
    - Vordering verstrekking gebruikersgegevens / bestandanalyse (126na / 126ua, lid 2 Sv)
    - Vergaring nummergegevens, IMSI-catcher (126nb / 126ub Sv)
    - Vordering verstrekking gegevens bestemd voor of afkomstig van een aanbieder van een communicatiedienst (126ng / 126ug, lid 1 Sv)
    - Vordering verstrekking gegevens van een aanbieder van een communicatiedienst (126ng / 126ug lid 2 Sv)
    - Vordering bevriezing van gegevens (126 ni / 126ui Sv)

4. Opnemen van (tele)communicatie
    - • Vordering verstrekking van in een geautomatiseerd werk opgeslagen gegeven van een aanbieder van een communicatiedienst (126ng/126ug lid 2 Sv)
    - • Het opnemen van vertrouwelijke communicatie (126l/126s Sv)
5. Opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel (126l/126s Sv)
6. Stelselmatige informatie-inwinning door een opsporingsambtenaar (126j Sv)
7. Stelselmatige informatie-inwinning door een burger (3 Pw jo. 141 / 142 Sv)
8. Politiële en burgerpseudokoop en -dienstverlening (126i / 126g jo. 126ij / 126z)
9. Politiële en burgerinfiltratie (126h / 126 p Sv en 126w / 126x Sv)
10. Vorderen van gegevens (126nc / 126nd / 126uc-126nh / 126uh Sv)

De Nationale ombudsman heeft in zijn rapport over vermiste kinderen als actiepunt naar voren gebracht dat het formele juridische onderscheid tussen een strafrechtelijk opsporingsonderzoek en een hulpverleningsonderzoek de bescherming van het kind niet in de weg mag staan. De Nationale ombudsman vraagt de minister van Veiligheid en Justitie te bewerkstelligen dat bij iedere urgente vermissing alle middelen beschikbaar en toegankelijk zijn die noodzakelijk zijn om het kind op te sporen.[5]

De onderzoeken van de LWVP en de Nationale ombudsman concluderen dat het juridische kader waarbinnen de politie kan zoeken naar urgente vermiste personen zonder verdenking van een strafbaar feit te beperkt is. In de rapporten wordt gepleit voor een verruiming van de bevoegdheden. De onderzoeken hebben echter nog niet tot een duidelijke conclusie over aanpassing van de wet- en regelgeving geleid. Het ministerie van Veiligheid en Justitie wil meer duidelijkheid krijgen over de mogelijkheden om juridische belemmeringen voor effectief politieoptreden weg te nemen. Dit onderzoek geeft een inventarisatie van de juridische mogelijkheden en belemmeringen rondom de zoekmiddelen bij persoonsvermissingen en brengt oplossingsrichtingen in kaart.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de juridische belemmeringen bij het uitoefenen van de bevoegdheden om urgent vermiste personen te kunnen traceren en op de mogelijkheden om die belemmeringen op te lossen. Hierdoor kan onder andere inzicht worden verkregen in het gebruik van de bevoegdheden bij urgente vermissingen waarbij wel of geen sprake is van een verdenking van een strafbaar feit. Het onderzoek gaat dus over belemmeringen en oplossingen.

[5] Van Helden et al., op cit., blz.. 35.

Het onderzoek moet de volgende vragen beantwoorden.

Met betrekking tot internationale verplichtingen

1. Zijn er internationale verplichtingen die nopen tot de inzet van bepaalde bevoegdheden bij het zoeken naar bepaalde kwetsbare groepen van vermisten, bijvoorbeeld minderjarigen?

Met betrekking tot regelingen voor de inzet van zoekmiddelen in andere landen

2. Hoe is de inzet van zoekmiddelen bij urgente persoonsvermissingen in andere landen (bijvoorbeeld België en Engeland) geregeld en wat valt daaruit te leren voor de Nederlandse situatie?

Met betrekking tot de inventarisatie van juridische belemmeringen

3. Zijn er juridische belemmeringen bij het uitoefenen van de bevoegdheden om urgent vermiste personen te kunnen traceren?
   a. Zo ja: waaruit bestaan die juridische belemmeringen?
   b. Bestaan er ten aanzien van het traceren van minderjarige urgent vermiste personen juridische belemmeringen? Zo ja, zijn dat andere belemmeringen dan bij meerderjarige personen?
   c. Bestaan er ten aanzien van vermissingen waarbij wordt vastgesteld dat sprake is van acuut levensgevaar juridische belemmeringen? Zo ja, welke?

Met betrekking tot de mogelijkheden om juridische belemmeringen op te lossen

4. Indien de politie of het OM met juridische belemmeringen wordt geconfronteerd, wat zijn dan de juridische mogelijkheden om de belemmeringen op te lossen?
5. Indien als oplossingsrichting zou worden gekozen voor een wettelijke normering van zoekmiddelen, hoe zou in een afbakening kunnen worden voorzien tussen de inzet van bevoegdheden in het kader van een onderzoek naar een urgente vermissing en de inzet van bevoegdheden in een politieel en strafvorderlijk onderzoek?
6. Indien als oplossingsrichting zou worden gekozen voor een wettelijke normering van zoekmiddelen, welke waarborgen dienen daarbij afgewogen te worden, gelet op (internationale) grondrechten?

1.3 Opzet van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeks-activiteiten uitgevoerd:

- documentstudie;
- interviews met experts;
- interviews met professionals (OM, politie);

- interviews met professionals België en Verenigd Koninkrijk;
- expertmeetings over organisatorische en juridische belemmeringen.

We lichten de onderdelen nader toe.

Documentstudie
De verschillende documenten die zijn opgesteld naar aanleiding van de analyses van (fataal afgelopen) vermissingen zijn bestudeerd, evenals de werkprocessen van de politie en publicaties over ervaringen met persoonsvermissingen in het buitenland.

Interviews met experts
Er zijn in totaal zes interviews gehouden met experts over de aanpak van vermissingen en experts op het bredere terrein van de afweging tussen burgerrechten/privacy en het belang van hulp, preventie en opsporing. Een overzicht van geïnterviewden is opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Interviews met professionals
Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van politie en OM. De interviews gingen over de inzet van bevoegdheden bij het onderzoek naar persoonsvermissingen, de situaties waarin bevoegdheden tekortschieten, de relatie tussen juridische en operationele knelpunten en de criteria die een rol kunnen spelen bij de inzet van bevoegdheden. Er is in totaal met elf professionals gesproken. Een overzicht van geïnterviewden is opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Interviews met professionals België en Verenigd Koninkrijk
Aanvullend op de documentstudie over de ervaringen in het buitenland zijn er twee interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de politie die zich met persoonsvermissingen bezighouden in België en het Verenigd Koninkrijk.

Expertmeetings
Er zijn twee expertmeetings gehouden over de aanpak van urgente vermissingen.

Een eerste bijeenkomst richtte zich vooral op het praktisch/organisatorische aspect van het zoeken naar vermiste personen. De bijeenkomst ging onder andere over de vraag in welke mate verdere verbeteringen van de operationele werkwijze bij politie en OM uiteindelijk kunnen leiden tot een verkleining van de geconstateerde knelpunten. Dat zou kunnen leiden tot een minder sterke behoefte aan nieuwe bevoegdheden, en/of tot verbeterde mogelijkheden om nieuwe bevoegdheden sterker toe te spitsen op specifieke persoons- en zaakkenmerken. Het doel van de bijeenkomst was dus om te komen tot een duidelijker afbakening van het probleem.

In een tweede expertmeeting stonden de mogelijke juridische oplossingen voor de geconstateerde knelpunten centraal. Er is gediscussieerd over de

noodzaak van juridische aanpassingen, de wenselijkheid van wettelijke normering en de voor- en nadelen van verschillende wettelijke regimes als kader voor eventuele aanpassingen.

Een overzicht van deelnemers aan de bijeenkomsten is opgenomen in de bijlage van dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport heeft vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de huidige werkwijze van politie en ketenpartners bij het zoeken naar vermiste personen en wordt aandacht besteed aan de praktische en juridische knelpunten. In hoofdstuk 3 staan juridische oplossingsrichtingen centraal. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen beantwoord en conclusies getrokken.

2 HET ONDERZOEK NAAR VERMISTE PERSONEN: WERKPROCES EN KNELPUNTEN

2.1 Het werkproces vermiste personen

De verschillende onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd naar de werkwijze van de politie bij het zoeken naar vermiste personen laten zien waar zich knelpunten voordoen. Een deel van deze knelpunten is organisatorisch; andere hebben betrekking op (het gebrek aan) juridische mogelijkheden bij het zoeken naar vermiste personen. In reactie op de bevindingen zijn er wijzigingen doorgevoerd in de werkwijze van de politie bij de aanpak van vermissingen. Er is een landelijk procesmodel opgesteld voor een verbeterde aanpak van vermissingen.[6] De nieuwe werkwijze is op 1 januari 2013 van kracht geworden. De bedoeling is dat er een landelijk uniforme aanpak ontstaat waarbij vermissingen in elke eenheid op dezelfde manier worden opgenomen, gecategoriseerd en behandeld.

In het huidige werkproces is een vermist persoon iedere persoon:

- die tegen redelijke verwachting in afwezig is uit de voor die persoon gebruikelijke of veilige omgeving;
- van wie de verblijfplaats onbekend is;
- in wiens belang het geacht kan worden dat de verblijfplaats wordt vastgesteld.

De definitie heeft geen betrekking op personen aan wie een TBS- of PIJ-maatregel is opgelegd, maar overige personen in instellingen behoren wel tot de doelgroep. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die met een rechterlijke machtiging zijn opgenomen, die een ondertoezichtstelling hebben of jongeren die vrijwillig (zonder strafrechtelijke titel) in een instelling zijn opgenomen.

Een melding van een vermissing kan via verschillende kanalen bij de politie binnenkomen, zoals het noodnummer 112, het niet-spoednummer van de politie 0900-8844 of de balie. De melding van een vermissing wordt opgenomen door de dienstdoende opsporingsambtenaar, de melding wordt geregistreerd en de informatie van de melder wordt genoteerd. Vervolgens wordt de melding verder uitgevraagd om te komen tot een classificering van de melding. Er zijn twee categorieën vermissingen: urgente persoonsvermissingen en overige persoonsvermissingen. De categorisering van de vermissing wordt uitgevoerd door de hulpofficier van justitie (hOvJ) die hiervoor de benodigde informatie ontvangt van de opsporingsambtenaar.

[6] Procesbeschrijving vermiste personen, 1 februari 2012.

Urgente vermissing
- substantiële aanwijzingen dat vermiste in gevaar is doordat de vermissing in complete tegenstelling is tot het normale gedrag, of
- aanwijzingen dat de vermiste persoon slachtoffer is van een misdrijf, of
- substantiële aanwijzingen dat er rondom de vermiste een gevaar is voor de veiligheid van de samenleving/anderen.

Overige vermissing
- geen directe aanwijzingen van bedreiging, gevaar of risico, of
- de verdwijning heeft een aanleiding die een bewust vertrek of weglopen uitnodigen zonder dat er sprake is van de voorwaarden uit de categorie ‘urgente vermissing’.

Volgens het werkproces worden alle vermissingen gemeld bij de coördinator vermiste personen. Elke eenheid heeft minimaal twee coördinatoren. Zij adviseren over de meldingen en monitoren de aanpak. In het geval van een urgente vermissing wordt daarnaast een melding gemaakt bij de vermissingsofficier van het Openbaar Ministerie en wordt advies ingewonnen bij de specialist vermiste personen. Elke eenheid heeft minimaal één specialist vermiste personen. Deze persoon houdt zich bezig met het adviseren bij vermissingen, maar ook met het vergroten van kennis over vermissingen. Hij of zij is ook de schakel met het Landelijk Bureau Vermiste Personen van de Landelijke Eenheid. Voor elke urgente vermissing geldt dat deze moet worden gemeld bij het Landelijk Bureau.

Naar aanleiding van de categorisering van en de informatie over de vermissing wordt er een onderzoeksplan opgesteld en uitgevoerd. Urgente vermissingen leiden tot uitgebreidere inzet dan overige vermissingen. Afhankelijk van de ernst van de situatie mag de politie diverse onderzoeksmiddelen inzetten. Bijzondere opsporingsmiddelen mogen alleen worden ingezet wanneer er sprake is van verdenking van een misdrijf en met toestemming van de Officier van Justitie. Bij overige vermissingen of urgente vermissingen zonder verdenking van een misdrijf mag de politie alleen de middelen inzetten die zijn toegestaan onder de hulpverleningstaak (artikel 3 Politiewet). Wanneer de doelstellingen van het onderzoek zijn gerealiseerd, wordt het dossier afgesloten.

2.2 Bevoegdheden

De juridische mogelijkheden voor de inzet van zoekmiddelen bij persoonsvermissingen verschillen per type vermissing. Hieronder worden de mogelijkheden bij drie typen vermissingszaken kort uiteengezet.

Urgente persoonsvermissingen, verdenking strafbaar feit
Bij de urgente persoonsvermissingen waarbij er een verdenking van een strafbaar feit is, kan door de politie, met een vordering van de Officier van

Justitie, gebruikgemaakt worden van de bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering.

Urgente persoonsvermissingen, geen verdenking strafbaar feit
Bij vermissingszaken die wel als een urgente vermissing kunnen worden getypeerd (er zijn vreemde of ongebruikelijke omstandigheden), maar waar de verdenking van een strafbaar feit zich niet voordoet, staat de weg naar de opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering niet open. Bij deze zaken is het doel niet het ophelderen van een misdrijf, maar het terug-vinden en veiligstellen van de vermiste persoon. De inzet van de politie is gebaseerd op artikel 3 van de Politiewet en de politie kan in feite alleen de bevoegdheden gebruiken die een gewone burger ook tot zijn beschikking heeft.[7]

In beginsel kunnen bij urgente persoonsvermissingen zonder vermoeden van een misdrijf technische hulpmiddelen worden ingezet die geen inbreuk op de privacy maken, zoals het zoeken met infraroodcamera's vanuit een vliegtuig. De politie kan ook om de vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen vragen, bijvoorbeeld voor inzage in financiële gegevens (heeft de vermiste persoon nog geld opgenomen?), voor bestudering van camerabeelden waar de vermiste persoon op voor kan komen (bijvoorbeeld bij benzinestations, in winkels of bij geldautomaten) of voor informatie over reisgedrag (gegevens van openbaarvervoerbedrijven, luchthavens of vliegmaatschappijen). Bedrijven en instellingen zullen een afweging moeten maken of levering van gegevens aan de politie in overeenstemming is met artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de uitkomst bepaalt of de politie de gegevens zal kunnen gebruiken voor het zoeken naar de vermiste persoon.

Urgente persoonsvermissingen, geen verdenking strafbaar feit, maar gerede aanwijzingen voor acuut levensgevaar
De medewerking van bedrijven en instellingen aan het onderzoek naar persoonsvermissingen zonder vermoeden van een misdrijf hangt af van een afweging op grond van artikel 8 Wbp en is met name gebaseerd op overwegingen van proportionaliteit. Voor de plaatsbepaling van vermiste personen met behulp van gegevens over mobiele telefonie bestaat een vrijwillige afspraak tussen de overheid en KPN Telecom, waarbij andere providers zich hebben aangesloten: het GSM-concept.

[7] Een verschil ten opzichte van gewone burgers is dat in de Politiewet is vastgelegd dat de politie plaatsen mag binnentreden voor zover dit bij de uitvoering van de hulpverleningstaak redelijkerwijs nodig is.

Het GSM-concept is een convenant tussen de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie (voorheen Korps Landelijke Politiediensten KLPD) en de telecomprovider KPN. In het convenant zijn afspraken gemaakt over de plaatsbepaling van mobiele telefoons. KPN stemt onder voorwaarden in met het peilen van een mobiele telefoon met een zogenoemde stille sms, een techniek waarbij een leeg sms-bericht naar een mobiele telefoon wordt verstuurd, waarna een plaatsbepaling kan worden uitgevoerd. Indien nodig kan een preciezere plaats worden vastgesteld met een aanvullende techniek, de ISMI-catcher. In het GSM-concept zijn voorwaarden voor de toepassing van het zoekmiddel vastgelegd. Er moet sprake zijn van acuut levensgevaar, de inzet moet binnen een termijn van 48 uur na de vermissing plaatsvinden en de politie heeft zonder resultaat reeds andere zoekmiddelen gebruikt.

Verder is afgesproken dat eventuele schadeclaims die voortvloeien uit het peilen van telefoons voor rekening van de Landelijke Eenheid zijn en dat KPN op elk gewenst moment de medewerking aan het convenant kan stopzetten.

Hoewel het convenant alleen is afgesloten met KPN, verlenen ook Vodafone en T-Mobile medewerking.

In de praktijk kan er dus voor sommige urgente persoonsvermissingen en in sommige omstandigheden een beroep op gegevens van telecomproviders worden gedaan. De Landelijke Eenheid bewaakt de criteria en gaat bij elke aanvraag na of aan de eisen wordt voldaan.

Overige persoonsvermissingen
Persoonsvermissingen die niet als urgent worden geclassificeerd, vallen onder de ‘overige persoonsvermissingen’. Een nader onderzoek blijft meestal uit.

2.3 De praktijk: organisatorische belemmeringen

In het onderzoek zijn interviews gehouden met medewerkers van de politie (specialisten vermiste personen en coördinatoren vermiste personen) en het Openbaar Ministerie (vermissingsofficieren). Tevens is een expertmeeting gehouden met specialisten en coördinatoren vermiste personen. De belangrijkste onderwerpen in de interviews en de expertmeeting waren de ervaren belemmeringen bij onderzoeken naar vermiste personen, zowel organisatorisch als in termen van bevoegdheden. Met betrekking tot de organisatie van de aanpak ontstaat het volgende beeld.

De stand van het verbetertraject
De respondenten stellen vast dat er sinds 2012 vooruitgang is geboekt bij de aanpak van vermissingen. Het onderwerp vermiste personen is een prioriteit van de politie. De registratie is verbeterd en de kennis over vermissingen wordt door de specialisten vermiste personen vaker dan voorheen gedeeld met collega’s. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de implementatie van het

nieuwe werkproces nog gaande is en dat er tussen de eenheden van de politie verschillen zijn in de mate van implementatie van het nieuwe werkproces.

Benutting van kennis

Het gebruik van de kennis van de specialisten vermiste personen is nog niet optimaal. Hoewel het werkproces voorschrijft dat alle urgente vermissingen bij de specialist vermiste personen en de vermissingofficier worden gemeld, is de indruk van de respondenten dat dit niet altijd gebeurt. De schattingen van respondenten geven zelfs aan dat de meerderheid van de gevallen niet aan de gespecialiseerde functionarissen wordt doorgegeven. Dat is niet bevorderlijk voor de totstandkoming van een structuur voor zorgvuldige en afgewogen beslissingen over nut en noodzaak van de inzet van zoekmiddelen.

Beschikbare capaciteit

Er is volgens respondenten sprake van een capaciteitsprobleem bij de politie. Er is wekelijks een groot aantal vermissingen en er is niet altijd voldoende tijd om deze goed op te pakken. Dit heeft volgens respondenten verschillende gevolgen. Het komt voor dat uit tijdgebrek een beroep wordt gedaan op het GSM-concept voordat een volledig politieonderzoek wordt uitgevoerd. Ook kan een capaciteitstekort ertoe leiden dat een vermissing relatief snel onder ‘overige vermissingen’ wordt geclassificeerd. Deze mogelijkheid wordt met name genoemd in relatie tot herhaaldelijke weglopers of personen die uit instellingen worden vermist. Bij vermissingen in de categorie ‘overig’ zal het niet snel gebeuren dat er nog actie wordt ondernomen. Een vermissing die eenmaal als overig is geclassificeerd, wordt niet gemakkelijk meer omgezet naar urgent.

Vermissingen uit instellingen

Ongeveer de helft van het aantal vermissingen is een vermissing uit een instelling. Vermissingen uit instellingen vormen geen aparte categorie in de afwegingssystematiek, maar worden in de interviews toch apart benoemd. De vraag wordt opgeworpen wie hier primair verantwoordelijkheid voor moet nemen. De respondenten vinden dat instellingen zich te snel tot de politie wenden en te weinig doen om zelf naar de vermiste persoon te zoeken. Daarnaast vinden respondenten dat zij te weinig gegevens van de instelling krijgen om de urgentie van een vermissing te bepalen (om redenen van privacy mogen medische gegevens niet worden gedeeld). Er lopen op dit moment verschillende pilots om de aanpak van instellingsvermissingen te verbeteren. Er is een pilot in de eenheid Midden-Nederland waarbij instellingen zelf aangeven of ze een vermissing als urgent beoordelen. In Oost-Nederland wordt geëxperimenteerd met een pilot waarbij alle meldingen via een website worden gedaan. De resultaten van deze pilots zijn nog niet bekend.

Afwijkingen door individuele verschillen

De respondenten geven aan dat vermissingen weliswaar een prioriteit van de politie zijn, maar niet van alle politiemensen. Er is daardoor niet altijd voldoende kennis en expertise bij de direct betrokkenen. Hierdoor kan het verloop van een onderzoek afhankelijk worden van de kennis en inzichten van

individuele politiemedewerkers. Zo kan het voorkomen dat vermissingen verkeerd worden gecategoriseerd en zijn er volgens de Landelijke Eenheid aanzienlijke verschillen in de mate waarin aanvragen voor plaatsbepaling via mobiele telefonie aan de eisen van het GSM-concept voldoen. Daarnaast worden verschillen geconstateerd in de formulering van kenmerken van vermissingszaken, waardoor het van een individuele medewerker kan afhangen of een vermissingszaak met een misdrijf in verband kan worden gebracht en er een opsporingsonderzoek kan worden gestart. Verschillen zijn er volgens de respondenten ook bij het Openbaar Ministerie, omdat sommige officieren eerder bereid zijn om de mogelijkheid van een misdrijf aan te nemen dan anderen.
Verwacht wordt dat het probleem van de individuele verschillen kleiner wordt als de coördinatoren vermiste personen, conform het werkproces, vaker bij vermissingszaken betrokken worden. Wel is het zo dat er geen piketdienst is voor coördinatoren. Dit houdt in dat er vaak geen coördinator beschikbaar is bij vermissingen die in het weekend of 's avonds worden gemeld. Aan de kant van het Openbaar Ministerie geldt dat piketofficieren minder goed bekend zijn met vermissingszaken dan de gespecialiseerde vermissingsofficieren, hetgeen tot uiteenlopende oordelen en beslissingen over de aanpak van zaken kan leiden.

Voorbeeld casus
Een zestienjarig meisje verdwijnt. De politie vindt de omstandigheden verdacht, maar heeft onvoldoende gegevens om een strafbaar feit aannemelijk te maken. Uiteindelijk verkrijgt de politie camerabeelden waaruit zichtbaar was dat het meisje bij het verlaten van een café werd gevolgd door twee mannen. Vervolgens is op grond van een verdenking van mensenhandel een strafrechtelijk onderzoek gestart.

In die vermissingszaken waarbij de politie en het openbaar ministerie in eerste instantie geen verdenking van een strafbaar feit zien, maar er wel sprake is van vreemde of ongebruikelijke omstandigheden, kunnen zij proberen de verdenking van een (vrij algemeen geformuleerd) strafbaar feit aan te nemen, zoals de onttrekking aan het ouderlijk gezag of het wegmaken van een lichaam. Op een dergelijke titel staat de weg open naar een strafrechtelijk onderzoek, waardoor de inzet van opsporingsbevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering binnen bereik komt. Uit de interviews blijkt dat dit voorkomt, maar dat het niet duidelijk is hoe vaak. Sommige respondenten spreken over 'regelmatig', terwijl anderen aangeven dat het 'incidenteel' is.

Vrijwillige medewerking
Bij vermissingszaken zonder vermoeden van een misdrijf is de politie afhankelijk van de vrijwillige medewerking van derden. Er wordt regelmatig een beroep gedaan op bedrijven en instellingen om gegevens te verstrekken die meer duidelijkheid kunnen geven over de verblijfplaats van een vermiste persoon of de achtergronden van de vermissing. Door de respondenten

worden grote verschillen ervaren tussen bedrijven (en binnen bedrijven, tussen afdelingen of individuele medewerkers) in de bereidheid om gegevens te verstrekken.

Voorbeeld casus
Een 22-jarige vrouw verdwijnt plotseling. Ze is psychotisch. Haar ouders kunnen nog wel zien dat ze geld pint. Het is niet duidelijk of ze dit onder dwang doet of dat ze vrijwillig is verdwenen. De bank wil geen camerabeelden vrijgeven. Een supermarkt is uiteindelijk op vrijwillige basis wel bereid om beelden te laten zien, daaruit blijkt dat ze alleen is. De zaak wordt langzaam minder urgent, omdat de vrouw pintransacties blijft uitvoeren. Uiteindelijk keert de vrouw terug naar huis.

Niet alleen zijn er verschillen naar bedrijf (en medewerkers binnen die bedrijven) als het gaat om medewerking, ook het type vermiste lijkt een verschil te maken. Respondenten ervaren dat het bij vermissingen van minderjarigen over het algemeen eenvoudiger is om de gewenste gegevens te achterhalen dan bij vermissingen van volwassenen. Bedrijven en instellingen zijn dan eerder bereid om gegevens te verstrekken. Dit heeft volgens respondenten niet altijd te maken met overwegingen van proportionaliteit, maar ook met een gebrek aan kennis bij sommige medewerkers van de bedrijven en instellingen. Zij gaan er soms impliciet vanuit dat ouders toestemming hebben gegeven en dat die toestemming voldoende is voor de rechtmatige verstrekking van gegevens.
De respondenten noemen ook niet-juridische argumenten die voor een terughoudendheid bij bedrijven en instellingen kunnen zorgen. Zo kan het opzoeken van gegevens (bijvoorbeeld camerabeelden) erg tijdrovend zijn.

Bijzondere categorieën vermissingen
Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of er categorieën persoonsvermissingen waarvoor er meer belemmeringen in het onderzoek zijn dan voor andere categorieën. Eerder is al aangegeven dat dat niet specifiek voor minderjarigen geldt, omdat het voor hen vaak wat gemakkelijker is om medewerking te krijgen van bedrijven en instellingen die mogelijk over relevante gegevens beschikken.
Als extra problematisch worden benoemd:

- vermiste toeristen, omdat de politie onder meer afhankelijk is van de medewerking van ambassades of consulaten;
- personen die in een asielzoekerscentrum (azc) verblijven;
- weglopers uit instellingen, vanwege onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden voor zoekactiviteiten tussen politie en instellingen en door beperkingen bij de uitwisseling van (volgens de politie) noodzakelijke gegevens om de urgentie te bepalen;
- minderjarige en lichtverstandelijk beperkten die herhaaldelijk weglopen. Door het herhaaldelijk weglopen, krijgen de vermissingen vaak minder prioriteit, terwijl het wel om kwetsbare personen gaat.

Gewenste bevoegdheden
Alle respondenten pleiten voor het verruimen van de wettelijke bevoegdheden. Er is behoefte aan een helder juridisch kader, waarmee de zoekactiviteiten van de politie wordt gelegitimeerd en waarmee derden kunnen worden overtuigd van de rechtmatigheid van hun medewerking.
De respondenten verwachten dat zij met ruimere bevoegdheden de volgende doelen kunnen bereiken:

- levensgevaar afwenden door snellere plaatsbepaling;
- voor zover levensgevaar niet afgewend kan worden, sneller traceren van een stoffelijk overschot;
- achterblijvers sneller informeren over een eventueel vrijwillig vertrek (dus afwezigheid van direct gevaar of risico);
- het uitsluiten van een misdrijf;
- het besparen van tijd en middelen, gegeven de beperkte capaciteit.

Voorbeeld casus
Een jonge vrouw verdwijnt in het buitenland tijdens een wandeling in een natuurgebied. Haar ouders geven haar als vermist op. De politie kan weinig zoekmiddelen inzetten, want de officier van justitie is er niet van overtuigd dat er mogelijk sprake is van een strafbaar feit. Het meisje wordt uiteindelijk per toeval dood gevonden. De politie vindt dat het niet aan de nabestaanden uitgelegd kan worden dat er geen actie is ondernomen.

Om de genoemde doelen te bereiken, zouden volgens de specialisten en coördinatoren vermiste personen de bevoegdheden moeten worden verruimd om de volgende zoekmiddelen in te zetten:

- historische telefoongegevens (printlijst);
- plaatsbepaling mobiele telefoon;
- bankgegevens;
- OV-transacties;
- incheckgegevens luchtvaart;
- camerabeelden;
- doorzoeken van computers;
- gegevens social media.

De geïnterviewde officieren van justitie noemen een beperkter scala aan bevoegdheden en zoekmiddelen. Zij vinden de plaatsbepaling het belangrijkst, waarvoor met name historische telefoongegevens, plaatsbepaling mobiele telefoon en pintransacties bruikbaar zijn.

De respondenten pleiten tegen een zeer specifieke omschrijving van de zoekmiddelen vanwege de technologische ontwikkeling. Een specifieke omschrijving kan immers tot gevolg hebben dat nieuwe zoekmiddelen niet gebruikt mogen worden.

De kwantitatieve omvang van de knelpunten

Er zijn geen betrouwbare kwantitatieve gegevens over de mate waarin zich organisatorische of juridische knelpunten bij het onderzoek naar persoonsvermissingen voordoen. Dit is al eerder in het rapport van de Werkgroep vermiste personen vastgesteld. Het aantal vermissingen is niet precies bekend en het aantal urgente vermissingen evenmin. Bij de Dienst Landelijke Operationele Samenwerking van de Landelijke Eenheid komen op jaarbasis ongeveer 1400 verzoeken om een stille sms binnen, waarvan er 750 worden gehonoreerd.[8]

De politie weet niet bij hoeveel vermissingszaken de bevoegdheden werkelijk tekortschieten. De respondenten bij politie en justitie spreken vanuit hun eigen ervaring over enkele vermissingszaken per jaar waarbij zij met de huidige bevoegdheden en vrijwillige medewerking niet genoeg kunnen doen. Dezelfde concrete voorbeelden van zaken waarin de aanpak door een gebrek aan bevoegdheden is mislukt, worden door verschillende respondenten genoemd. Vaak gaat het om zelfdodingen, die door een snellere inzet van bepaalde zoekmiddelen mogelijk niet voorkomen hadden kunnen worden, maar waarbij het lichaam sneller gevonden had kunnen worden. Daardoor hadden nabestaanden minder lang in onzekerheid hoeven verkeren.

Al met al is de gedachte dat problemen met bevoegdheden zich bij enkele procenten van het totaal aantal vermissingszaken voordoen. Dat zijn enkele honderden zaken per jaar. De gedachte van de respondenten bij de politie is dat een verbeterde inzet van zoekmiddelen in een deel van deze gevallen levens kan redden.

2.4 De argumenten voor verruiming van bevoegdheden

De samenhang tussen organisatorische en juridische knelpunten

Uit de interviews en de expertmeeting komt naar voren dat organisatorische en juridische beperkingen bij het zoeken naar vermiste personen sterk samenhangen. Wanneer de beschikbare expertise onvoldoende benut wordt, kan dit leiden tot een verkeerde categorisering van vermissingszaken en tot niet goed onderbouwde voorstellen voor de aanpak. Hierdoor kan het voorkomen dat zoekmiddelen niet worden ingezet, terwijl dat bij een betere voorbereiding wel mogelijk was geweest.

Toch stellen alle respondenten dat een verdere en volledige implementatie van het nieuwe werkproces ertoe zal leiden dat er zich bij minder vermissingszaken juridische knelpunten voordoen, maar dat ze niet volledig worden uitgebannen. Er zullen vermissingszaken blijven voorkomen die met de bevoegdheden van de Politiewet niet goed aangepakt kunnen worden, maar die ook niet voldoende aanknopingspunten bieden voor een

[8] De opgave van de DLOS is 1100 verzoeken in de periode augustus 2013 tot omstreeks medio mei 2014. Daarvan werden er 600 gehonoreerd en 500 afgewezen, met als belangrijkste reden dat acuut levensgevaar niet voldoende aannemelijk is gemaakt. Voor de 600 toewijzingen geldt dat ongeveer 200 personen zijn teruggevonden dankzij de inzet van stealth-sms. Van het overige deel stond de telefoon uit of was de telefoon niet te traceren.

strafrechtelijk onderzoek met de bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering.

Bochten en omwegen
De bestaande knelpunten, die zich naar verwachting ook in de toekomst blijven voordoen, leiden ertoe dat soms geprobeerd wordt om, tamelijk kunstmatig, een strafbaar feit met de vermissing in verband te brengen, zoals onttrekking aan het ouderlijk gezag of het wegmaken van een lichaam. Het is afhankelijk van de opstelling van de betrokken functionarissen of zij op basis hiervan tot een strafrechtelijk onderzoek willen besluiten.

Kwetsbaarheid vrijwillige medewerking
De hulpverleningsonderzoeken bij urgente persoonsvermissingen rusten nu op de vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen die over relevante gegevens beschikken. De afwegingen van de bedrijven en instellingen (en afdelingen en individuele medewerkers) verschillen sterk, waardoor de beschikbaarheid van gegevens per zaak sterk kan uiteenlopen. Het succes van een hulpverleningsonderzoek wordt daardoor mede afhankelijk van het netwerk van de politiemedewerkers. Door enkele politiemedewerkers is opgemerkt dat zij bij een verzoek om medewerking de vragende partij zijn, waarbij het risico bestaat dat zij zich genoodzaakt voelen om meer informatie te verstrekken dan wenselijk is. Ook dit is een risico voor de privacy.

Acuut levensgevaar is een streng criterium
Het GSM-concept biedt mogelijkheden voor plaatsbepaling van vermiste personen, ook als een misdrijf niet aannemelijk is. Er is wel een ander streng criterium, namelijk acuut levensgevaar. Dit is de vertaling van het begrip vitaal belang uit artikel 8 Wbp. Als er geen acuut levensgevaar is, achten de telecombedrijven gegevensverstrekking niet rechtmatig. Het criterium wordt door de DLOS van de Landelijke Eenheid strikt bewaakt. Dat houdt in dat inzet van de stille sms voor plaatsbepaling in minder gevallen kan worden ingezet dan de politiemedewerkers wenselijk achten. Dit is het geval wanneer zij vinden dat snelle zoekacties nodig zijn, terwijl direct levensgevaar niet aantoonbaar is.

Argumenten voor ruimere bevoegdheden liggen niet alleen bij het voorkomen van (levens)gevaar
Argumenten voor verruiming van de bevoegdheid tot het inzetten van zoekmiddelen staan niet alleen in direct verband met het terugvinden van de vermiste personen. De respondenten wijzen op andere maatschappelijke belangen, in het bijzonder het zo snel mogelijk op de hoogte brengen van nabestaanden in geval van zelfdoding, waardoor hun situatie van onzekerheid zo kort mogelijk hoeft te duren. Daarnaast wijzen ze op het belang van het zo snel mogelijk uitsluiten van een misdrijf en op de efficiëntie van een verruiming van bevoegdheden: door eenvoudiger en snellere toegang tot gegevens kan de inzet van capaciteit voor de tijdrovende hulpverleningsonderzoeken verminderd worden.

Geen kwantitatieve maar kwalitatieve argumenten
Er bestaan geen betrouwbare gegevens over het aantal vermissingszaken dat door een gebrek aan bevoegdheden niet goed aangepakt kan worden. Sommige respondenten spreken over een groot aantal zaken, maar zij hebben vooral het belang van het snel informeren van achterblijvers voor ogen, en niet zozeer de onmogelijkheid om vermissingszaken met andere middelen te onderzoeken. De respondenten bij politie en justitie spreken vanuit hun eigen ervaring over enkele vermissingszaken per jaar waarbij zij met de huidige bevoegdheden en vrijwillige medewerking niet genoeg kunnen doen, terwijl zij dat wel noodzakelijk achten. Door het Landelijk Bureau Vermiste Personen is een schatting van enkele honderden vermissingen genoemd waarbij zich ernstige tekorten aan bevoegdheden doen gelden. Dit ligt in eenzelfde orde van grootte als een voorzichtige extrapolatie van de ervaringen van de respondenten: enkele procenten van het totaal aantal vermissingen.
Er zijn geen specifieke zaakkenmerken bekend over de vermissingen waarbij de bevoegdheden tekortschieten. Respondenten stellen dat bij deze zaken wel goed beargumenteerd kan worden wat hen speciaal maakt en waarom het nodig is om bepaalde zoekmiddelen in te zetten, maar dat er geen algemene kenmerken zijn die deze zaken van andere onderscheiden.

2.5 Bevoegdheden en zoekmiddelen in België en het Verenigd Koninkrijk

2.5.1 België

België kent sinds 1995 een gestructureerde aanpak van persoonsvermissingen, die is opgezet in de nasleep van de affaire-Dutroux, waarbij zes meisjes werden ontvoerd en slechts twee overleefden. De aanpak is beschreven in een ministeriële richtlijn, een zogenoemde omzendbrief COL 9/2002. In de aanpak is er een belangrijke rol voor de Cel Vermiste Personen (CVP), een onderdeel van de federale politie met een ondersteunings-, expertise- en coördinatieopdracht.

Persoonsvermissingen worden behandeld door de gerechtelijke politie, die daarbij ondersteuning kan krijgen van de CVP. De dienstdoende officier van de gerechtelijke politie beoordeelt of de vermissing als onrustwekkend moet worden beschouwd. De CVP kan hierbij adviseren. Een vermissing wordt als onrustwekkend beschouwd als hij voldoet aan ten minste één van de volgende criteria:

- de vermiste persoon is minder dan dertien jaar oud;
- de vermiste persoon is lichamelijk of geestelijk gehandicapt, of mist de nodige zelfredzaamheid;
- de vermiste persoon is afhankelijk van (onontbeerlijke) medicatie of medische behandeling;

- op basis van de beschikbare informatie kan vermoed worden dat de vermiste persoon zich in een voor hem levensbedreigende situatie bevindt.
- op basis van de beschikbare informatie kan vermoed worden dat de vermiste persoon in het gezelschap is van derden die zijn welzijn kunnen bedreigen, ofwel dat hij het slachtoffer is van een misdrijf;
- de afwezigheid van de persoon is in complete tegenstelling tot zijn normale gedrag.

Volgens opgave van het hoofd van de CVP zijn er in België twee à drie onrustwekkende vermissingen per dag, dus 730 à 1100 per jaar.

Volgens het werkproces moeten bij alle vermissingen onderzoeksactiviteiten worden uitgevoerd, waaronder het opnemen van verklaringen, het zoeken naar aanwijzingen in de woonplaats van de vermiste persoon en de plaatsen waar de persoon voor het laatst gezien is en het uitvoeren van zoekacties bij andere politiediensten, ziekenhuizen, treinstations en andere relevante mogelijke vindplaatsen.
Indien er sprake is van een onrustwekkende persoonsvermissing wordt een parketmagistraat van dienst (piketofficier van justitie) geïnformeerd en wordt tevens, voor zover dat nog niet is gebeurd, contact gezocht met de CVP. Er wordt een referentiemagistraat (vermissingsofficier) aangesteld, die met de leiding van het onderzoek wordt belast. Bij elk parket zijn hiervoor twee magistraten vrijgemaakt, een voor minderjarigen en een voor volwassenen. Er volgt een coördinatievergadering, waarin de betrokken partijen de onderzoeksaanpak bespreken.

De parketmagistraat die de leiding van het onderzoek heeft, kan op ieder moment besluiten tot een mini-onderzoek voor:

- het laten uitvoeren van een autopsie;
- het laten uitvoeren van een onderzoek aan het lichaam;
- het laten opsporen of lokaliseren van de gegevens, oorsprong en/of bestemming van telecommunicatie (zogenoemd retro-verkeer).

Volgens informatie van het hoofd van de CVP worden telecommunicatiegegevens routinematig opgevraagd.
In het kader van een mini-onderzoek kunnen geen aanhoudingen worden verricht, huiszoekingen worden uitgevoerd of telefoongesprekken worden afgeluisterd.

Indien dit nodig wordt geacht, wordt een gerechtelijk strafonderzoek gestart onder leiding van een onderzoeksrechter (een rechter-commissaris). In het kader van dit onderzoek kunnen diverse verdergaande bevoegdheden worden ingezet, zoals huiszoekingen, medebrengingen en aanhoudingen en het afluisteren van telefoongesprekken. Voor de inzet van deze bevoegdheden is het niet nodig dat er een concrete verdenking van een misdrijf is; het onderzoek heeft mede ten doel om vast te stellen of er (geen) sprake is van een misdrijf. Wel is er een kwalificatie nodig: er is dus een titel nodig om bepaalde bevoegdheden te kunnen inzetten, maar dat hoeft niet altijd de concrete verdenking van een strafbaar feit te zijn.

Belangrijke kenmerken van het Belgische werkproces voor de aanpak van vermiste personen zijn dus:

- centralisatie van een coördinerende, ondersteunings- en expertisefunctie bij de CVP;
- behandeling van persoonsvermissingen door de gerechtelijke politie onder het regime van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek;
- uitvoering van mini-onderzoeken onder leiding van een parketmagistraat met onder andere als zoekmiddel het opvragen van telecommunicatiegegevens;
- uitvoering van een gerechtelijk strafonderzoek onder leiding van een onderzoeksrechter, ook zonder concrete verdenking van een strafbaar feit, met de mogelijkheid om verdergaande zoekmiddelen in te zetten.

Verdere aandachtspunten zijn:

- Het parket is van het begin af aan bij onderzoeken naar onrustwekkende persoonsvermissingen betrokken. Dat zorgt voor een forse extra belasting.
- De verschillen in onderzoeken naar persoonsvermissingen van minderjarigen en meerderjarigen zijn niet erg groot. Elke zaak wordt a priori hetzelfde aangepakt.
- Vermissingen uit instellingen blijven meestal op het niveau van de lokale politie. Er komen vanuit de instellingen meldingen per mail of fax. Er gebeurt meestal niet veel mee, tenzij er informatie is die tot een actieve opstelling noopt. Door het herhaalde karakter van de meldingen daalt de motivatie voor onderzoeken.
- De gestructureerde aanpak betekent niet dat alle meldingen altijd even voortvarend opgepakt worden. Net als in Nederland zijn er nog steeds politiemensen die een persoon die een vermissing meldt naar huis sturen met het advies om eerst maar even af te wachten.
- In de Belgische Privacywet zijn beperkingen op de verwerking van persoonsgegevens in geval van vermissingen van minderjarigen verlicht. Zo nodig kan bij de onderzoeken worden samengewerkt met Child Focus, Stichting voor Vermiste en Seksueel Uitgebuite Kinderen.

2.5.2 Het Verenigd Koninkrijk

De Britse ‘National Policing Improvement Agency’ (NPIA) publiceerde in opdracht van de Association of Chief Police Officers in 2005 en 2010 richtlijnen voor de omgang met persoonsvermissingen. Ze gaan met name over de werkwijze van de politie en behandelen de eerste aangifte, de risico-inschatting en het onderzoek.
Het doel van het richtlijn is het verbeteren van de effectiviteit van het onderzoek naar vermiste personen door een verbeterde organisatie van werkprocessen. Daarbij staat het beschermen van kwetsbare burgers centraal.

Er zijn drie doelen die bij elk onderzoek naar een vermissing centraal staan:

- personen beschermen die risico's lopen of in gevaar verkeren;
- dienstverlening van hoge kwaliteit bieden en leed bij families minimaliseren;
- vervolgen van personen die het risico of het gevaar hebben veroorzaakt.

In 2013 zijn de richtlijnen aangevuld met een nieuwe categorie-indeling. Net als in Nederland en in België worden twee categorieën vermissingen onderscheiden. Er zijn twee categorieën, 'missing' en 'absent'.

Onder een 'absent person' wordt verstaan een persoon die niet op de plaats is waar deze verwacht of benodigd is. Absent persons zijn bijvoorbeeld kinderen die uit een opvangvoorziening verdwijnen. De politie oordeelt in die zaken dat de opvanglocatie de eerstverantwoordelijke voor de vermissing is. Als die niet weet waar de vermiste persoon is, komt de politie niet meteen in actie. De instelling wordt geacht eerst zelf een aantal mogelijke verblijfsplaatsen te controleren.
Een 'missing person' is iedereen van wie de verblijfplaats niet vastgesteld kan worden, terwijl de omstandigheden afwijken of de context doet vermoeden dat de persoon slachtoffer is van een misdrijf of die een risico is voor zichzelf of anderen. De categorie 'missing persons' vertoont overeenkomsten met de Nederlandse categorie urgente vermissingen.

Wanneer sprake is van een missing person start de politie altijd een onderzoek en wordt een risicobeoordeling uitgevoerd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen low, medium en high risk.

De beoordeling van het risico gebeurt met behulp van een vragenlijst, met als thema's:

- de aard van het gedrag (in hoeverre is het ongebruikelijk);
- de aanwezigheid van psychische of medische problemen;
- voorgaande zoekacties door betrokkenen (familie, vrienden).

In de praktijk wordt de grote meerderheid van de vermissingen onder medium risk ingeschaald.

Waar sprake is van low risk worden niet of nauwelijks onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Bij zaken met een medium risk worden wel zoekactiviteiten uitgevoerd: politiemensen gaan ter plaatse en zoeken naar aanwijzingen over de achtergronden van de vermissing en aanknopingspunten voor het vinden van een verblijfplaats.
Bij vermissingen die als high risk worden gekwalificeerd, kunnen verdergaande bevoegdheden worden ingezet. Voor zoekmiddelen als huiszoekingen, het opvragen van camerabeelden of het verkrijgen van bankgegevens is een *court order* vereist.

Als belemmeringen bij het zoeken naar vermiste personen worden genoemd:

- de privacyregelgeving (het ‘recht om te verdwijnen’);
- meer specifiek ook de beperkte informatiedeling door zorginstellingen;
- vermissingszaken waarin huiselijk geweld een rol speelt.

2.6 Conclusies werkprocessen en bevoegdheden

In Nederland is het werkproces voor het onderzoek naar persoonsvermissingen in 2012 herzien. De implementatie loopt nog. Met betrekking tot de bevoegdheid om zoekmiddelen te kunnen inzetten, doen zich knelpunten voor bij urgente persoonsvermissingen zonder concrete aanwijzingen voor een misdrijf. De knelpunten hebben deels organisatorische oorzaken, in het bijzonder onvoldoende benutting van de expertise van coördinatoren en specialisten vermiste personen. De opvatting van de respondenten in dit onderzoek is dat de verdergaande implementatie van het nieuwe werkproces de knelpunten kan verminderen, maar niet geheel kan wegnemen. Ze zijn ook juridisch van aard, omdat bevoegdheden voor het inzetten van zoekmiddelen die ingrijpen op de privacy ontbreken. In de praktijk worden verschillende manieren gebruikt om de problemen te ontwijken, waaronder het geforceerd benoemen van mogelijke misdrijven. Als de betrokken officier van justitie hiermee akkoord gaat, kan een strafrechtelijk onderzoek worden gestart, waarin diverse zoekmiddelen kunnen worden ingezet. Daarnaast wordt een beroep gedaan op de vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen. Of gewenste gegevens worden verkregen, hangt sterk af van het beleid van de bedrijven en instellingen, de opstelling van individuele medewerkers en de vaardigheden en het netwerk van de politiemedewerkers.

Voor urgente persoonsvermissingen waarbij een acuut levensgevaar aannemelijk kan worden gemaakt, kan voor plaatsbepaling een beroep worden gedaan op telecomgegevens: de zogenoemde stille sms. Het kader hiervoor is het GSM-concept, een afspraak tussen de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en KPN Telecom, die tevens door andere telecomproviders wordt gevolgd. Het GSM-concept is een vrijwillige afspraak zonder wettelijke status. LSOP bewaakt de criteria, waarbij de aantoonbare dreiging van acuut levensgevaar centraal staat. Bij bijna de helft van de aanvragen wordt acuut levensgevaar niet voldoende aannemelijk geacht. Het criterium van acuut levensgevaar is een vertaling van het vitaal-belangcriterium uit de Wbp. Het wordt door veel politiemensen te stringent gevonden.

De kwantitatieve omvang van het tekort aan bevoegdheden is moeilijk te bepalen. Er zijn geen betrouwbare registratiegegevens. De beste indicatie is dat het om enkele procenten van het totaal aantal vermissingen gaat. Ter vergelijking: in België, met een bevolking die ongeveer twee derde van de Nederlandse is, zijn er per jaar 730 à 1100 onrustwekkende persoonsvermissingen, waarvoor in ieder geval telefoongegevens op vordering van een

officier van justitie kunnen worden gevorderd. Dit is vergelijkbaar met Nederland, in ieder geval het aantal aanvragen bij de DLOP. In een deel van de gevallen is er in België behoefte aan verder onderzoek met diepere zoekmiddelen. Dit impliceert dat het om enkele honderden zaken per jaar gaat. Wat betreft de aard van de zaken waarin de bevoegdheden tekortschieten, zijn er evenmin kwantitatieve gegevens beschikbaar. Naar de opvatting van de politiemedewerkers zijn deze kenmerken in individuele zaken wel te beargumenteren, maar zijn er geen algemeen geldende factoren die de zaken kenmerken. In België wordt dit probleem op expertiseniveau aangepakt door de expertisefunctie van de Cel Vermiste Personen; in Engeland wordt meer met gestandaardiseerde vragenlijsten gewerkt. Dit heeft echter vooral betrekking op de classificatie van zaken in termen van high, medium of low risk, en niet zozeer wat betreft de behoefte aan specifieke zoekmiddelen.

In België is de aanpak van persoonsvermissingen onder het regime van het strafrecht gebracht. Voor de inzet van zoekmiddelen die op de privacy ingrijpen, is geen concrete verdenking van een strafbaar feit nodig. Bij onrustwekkende vermissingen worden min of meer routinematig telecommunicatiegegevens opgevraagd in het kader van een mini-onderzoek onder leiding van een referentie- of parketmagistraat (officier van justitie). Het inzetten van zoekmiddelen die meer op de privacy ingrijpen vereist de goedkeuring van de onderzoeksrechter (rechter-commissaris). Er is dus voorzien in procedurele waarborgen. Ook in Engeland is een *court order* nodig voor inzet van zoekmiddelen die ingrijpen op de privacy.

3 OPLOSSINGSRICHTINGEN VOOR JURIDISCHE KNELPUNTEN

3.1 Mogelijke oplossingsrichtingen

Om het gebrek aan bevoegdheden bij het onderzoek naar persoonsvermissingen zonder verdenking van een strafbaar feit op te lossen, zijn in het rapport van de LWVP verschillende opties benoemd, die alle neerkomen op wettelijke normering.[9]

- aanpassing van de Politiewet;
- aanpassing van de Gemeentewet;
- aanpassing van het Wetboek van Strafvordering;
- aanpassing van het Wetboek van Strafrecht;
- aansluiten bij terreurwetgeving;
- zelfstandige wet onder een van deze regimes.

Aanpassing van de Politiewet
Momenteel wordt het optreden van de politie bij persoonsvermissingen zonder verdenking van een strafbaar feit begrensd door artikel 3 jo 7 van de Politiewet 2012. Daarin is de hulpverleningstaak van de politie geborgd en wordt nader ingegaan op de bevoegdheden die de politie in het kader daarvan heeft.
Zo bepaalt artikel 7, lid 2 van de Politiewet: *De ambtenaar van politie, bedoeld in het eerste lid, heeft toegang tot elke plaats, voor zover dat voor het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, redelijkerwijs nodig is.*
Aan artikel 7 Politiewet zou een lid toegevoegd kunnen worden dat de toepassing van bepaalde bevoegdheden bij het onderzoeken van (urgente) persoonsvermissingen mogelijk maakt.

Aanpassing van de Gemeentewet
Omdat een persoonsvermissing voor maatschappelijke onrust kan leiden, heeft de LWVP ook de rol van de burgemeester ter sprake gebracht. De burgemeester heeft de laatste jaren steeds meer bevoegdheden gekregen ten aanzien van de handhaving van de openbare orde. Te denken valt aan de inzet van cameratoezicht, het uitdelen van gebiedsverboden en het opleggen van tijdelijke huisverboden. Het is voorstelbaar dat de burgemeester een rol krijgt bij het onderzoek naar persoonsvermissingen waarin geen sprake lijkt te zijn van een strafbaar feit.

Aanpassing van het Wetboek van Strafvordering
De bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering mogen nu uitsluitend ingezet worden bij de verdenking van een strafbaar feit. In enkele gevallen zijn door de wetgever uitzonderingen geformuleerd op deze hoofdregel. Dat is bijvoorbeeld het geval in artikel 565 Sv, voor het

[9] Hofman et al., op cit.

terugvinden van voortvluchtigen. Een vergelijkbare uitzondering als voor voortvluchtigen zou ook voorstelbaar zijn bij persoonsvermissingen. De onder art. 565 lid 2 genoemde bevoegdheden zouden beperkt kunnen worden tot bevoegdheden die momenteel door de politie gemist worden bij het zoeken naar vermiste personen.

Aanpassing van het Wetboek van Strafrecht
Door de LWVP is eveneens het idee geopperd om de straf voor het weg-maken van een lichaam (artikel 151 Sr) op te hogen naar de grens die gesteld wordt in artikel 67 Sv. Dat zou de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen bij een groter aantal vermissingszaken mogelijk maken.

Terreurwetgeving
Een optie die door de LWVP werd verkend, maar niet verder is uitgewerkt, is het regelen van bevoegdheden naar analogie van de terreurwetgeving. De wetgeving die in het leven geroepen is om terroristische misdrijven te voorkomen, vertrekt vanuit de gedachte dat geen verdenking noodzakelijk is, maar aanwijzingen. Dat sluit aan bij de praktijk van vermissingszaken; vaak zijn er vermoedens die niet goed onderbouwd kunnen worden, waardoor er niet tot een concrete verdenking van een strafbaar feit kan worden geconcludeerd. Er zijn echter in die gevallen vaak wel ‘aanwijzingen’.

3.2 De proportionaliteit van wettelijke normering

In interviews met juridische experts en in de juridische expertmeeting is gesproken over de proportionaliteit van wettelijke normering van bevoegdheden in antwoord op de door politie en justitie gesignaleerde knelpunten. In het algemeen geldt dat er goede gronden kunnen zijn voor een inbreuk op de privacy om vermiste personen op te kunnen sporen. Tegelijk is het de vraag of het noodzakelijk is om nieuwe wettelijke bevoegdheden te introduceren voor het zoeken naar personen die niet als gevolg van een strafbaar feit worden vermist. Kunnen de bestaande zoekmiddelen effectiever worden ingezet, waardoor knelpunten geheel of gedeeltelijk worden opgelost? In dit verband is het een gemis dat er geen exacte gegevens bestaan die de omvang en de aard van de knelpunten gedetailleerd in beeld brengen. Dat zou duidelijk kunnen maken in hoeveel, en in welke, gevallen wettelijke bevoegdheden zouden hebben kunnen bijdragen aan het voorkomen of verergeren van misdrijven of vermijdbare schade aan de gezondheid en andere ernstige problemen. Met een dergelijk verbeterd inzicht zou kunnen worden beargumenteerd dat een wettelijke regeling voor extra bevoegdheden inderdaad nodig is (en dus proportioneel zou kunnen zijn). In de huidige situatie wordt de noodzaak van aanvullende wettelijke bevoegdheden bepleit door professionals die nauw bij de problematiek betrokken zijn. Dit expertoordeel is zeker niet onbelangrijk, maar het zou aan kracht winnen als het met meer gedetailleerde gegevens over omvang en aard van de knelpunten onderbouwd zou kunnen worden.

3.3 Positieve verplichtingen

In de rechtspraak is erkend dat de overheid soms actief moet optreden om fundamentele rechten te waarborgen. De verplichting voor de overheid tot bescherming van het recht op leven en gezondheid lijkt daarbij steeds verder te gaan, vergeleken met de eerste uitspraken die het Europees Hof in Straatsburg op dit terrein deed. In alle uitspraken waarin het EHRM het recht op privacy heeft afgezet tegen het recht op leven, prevaleerde het recht op leven.[10]

Dit laat onverlet dat er onder de geraadpleegde juridische experts weinig steun is voor de gedachte dat de positieve verplichting om het leven te beschermen doorslaggevend zou zijn voor het toelaten van zoekmiddelen voor de opsporing van een algemene en brede kring van vermiste personen. De positieve verplichting moet immers steeds afgewogen worden tegen andere grondrechtelijke belangen, zoals het recht op privacy (in dit geval het 'recht om te verdwijnen'). Het wordt van groot belang geacht om te differentiëren, in ieder geval naar doelgroepen, zoals kinderen jonger dan 13 jaar (van wie erg onaannemelijk is dat ze uit eigen vrije wil verdwijnen), kinderen 13-16 jaar (van wie dat minder onaannemelijk is en waarbij de omstandigheden van de verdwijning dus een grotere rol spelen), demente ouderen of verstandelijk gehandicapten. De positieve verplichting tot bescherming van leven en gezondheid weegt dus niet per definitie zwaarder dan het recht om met rust gelaten te worden, maar wel voor specifieke groepen van vermiste personen. Ook hierbij is het belangrijk om inzicht te geven in de mate waarin de huidige wettelijke regelingen knelpunten veroorzaken die opgelost kunnen worden met een aanpassing van de regels.

3.4 Oplossingsrichtingen zonder vergaande verruiming van bevoegdheden

Door verschillende experts is nadrukkelijk de mogelijkheid geopperd van een effectiever beroep op de vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen die beschikken over gegevens, die kunnen helpen bij het achterhalen van de achtergrond van verdwijningen en de verblijfplaats van de vermiste persoon. Hier is de proportionaliteit van de gegevensverwerking op grond van artikel 8 lid d Wbp in het geding. Dit artikel bepaalt dat gegevens mogen worden verwerkt (verstrekt) indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene. De interviews met professionals uit de kring van politie en justitie laten zien dat er grote verschillen zijn in de bereidheid van bedrijven en instellingen om gegevens te verstrekken. In de discussie in de juridische expertmeeting is in dit verband de mogelijkheid van een (wettelijke) vrijwaring naar voren gebracht voor bedrijven en instellingen die relevante gegevens verstrekken voor politieonderzoeken naar urgente persoons-vermissingen. Als zij op voorhand gevrijwaard zouden worden van aansprake-

[10] De uitspraken zijn in de bijlage opgenomen.

lijkheid voor eventuele onrechtmatige gegevensverstrekking in (bepaalde) onderzoeken naar vermiste personen, zou dat tot een bredere medewerking aan de onderzoeken naar urgente persoonsvermissingen kunnen leiden.

Bij wijze van lichter alternatief zou een zienswijze kunnen worden gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens. In een zienswijze neemt het Cbp op schriftelijk verzoek van instellingen een standpunt in over nieuwe of onopgeloste vragen over de toepassing of uitleg van (onder andere) de Wbp. Het Cbp kan een zienswijze geven als er sprake is van een nieuwe rechtsvraag die te maken heeft met nieuwe technologie of andere ontwikkelingen en als er sprake is van een groot (potentieel) maatschappelijk of economisch belang. Een dergelijke zienswijze biedt een ruggensteun bij het maken van afwegingen over het verstrekken van gegevens voor hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen. Dit zou tot een grotere medewerking van instellingen kunnen leiden, omdat er meer duidelijkheid is over de mogelijke gevolgen van de gegevensverstrekking voor de verantwoordelijke instelling.

3.5 Materiële criteria of procedurele waarborgen

Profielen en zoekmiddelen: een gesloten stelsel
In de expertmeeting is sterk benadrukt dat een nieuwe regeling vanuit het oogpunt van proportionaliteit onderscheid zou moeten maken naar doelgroepen. Er zijn (kwetsbare) groepen waarbij het eerder aannemelijk is dat een vermissing niet samenhangt met een vrijwillig vertrek dan bij andere groepen. Daarnaast gaat het om omstandigheden (waaronder de persoon of personen die de vermissing bij de politie melden) en het belang en het doel van het zoeken. Uiteindelijk zouden dergelijke ‘vermissingsprofielen’ met specifieke bevoegdheden en gegevens verbonden kunnen worden. Voor bepaalde profielen kunnen andere (meer inbreuk op de privacy veroorzakende) zoekmiddelen worden toegestaan dan voor andere profielen. Al met al pleiten de experts voor een gesloten stelsel, waarin de bevoegdheden zijn begrensd door vermissingsprofielen op basis van doelgroepen en omstandigheden. Naarmate de toepassing van bevoegdheden scherper is toegesneden op doelgroepen en omstandigheden, wordt beter voldaan aan het criterium van voorzienbaarheid: burgers kunnen weten onder welke omstandigheden de overheid bepaalde zoekmiddelen zal kunnen inzetten als zij worden vermist.

Materiële en procedurele invalshoeken
Hoewel een gesloten stelsel de voorkeur heeft, is dit wellicht niet te realiseren voor de zoekmiddelen bij onderzoeken naar urgente persoonsvermissingen. Op dit moment zijn er geen gegevens beschikbaar waarmee vermissingsprofielen kunnen worden opgesteld. Het is onzeker of dat in de toekomst, met een betere registratie, wel lukt. Als de situatie onveranderd blijft, bemoeilijkt dit de totstandkoming van een gesloten stelsel. Een vergelijking met het Wetboek van Strafvordering laat zien dat daar veel bevoegdheden in zijn opgenomen, maar dat er slechts tamelijk globaal wordt aangegeven ten aanzien van welke

groepen en onder welke omstandigheden deze inzetbaar zijn. Er wordt veel overgelaten aan de discretie van de degenen die de bevoegdheden toepassen. Een werkbare leidraad voor vermissingszaken zou dan kunnen zijn om bevoegdheden niet al te zeer af te bakenen, maar wel het principe te hanteren dat hoe zwaarder een bevoegdheid is, hoe hoger de autoriteit die tot toepassing van de bevoegdheid mag overgaan.
Bij deze benadering wordt dus voorzien in procedurele waarborgen voor proportionaliteit. In dit verband is toetsing door de rechter-commissaris naar voren gebracht. Toetsing door de rechter-commissaris zou met name bij de meer ingrijpende zoekmiddelen voorgeschreven kunnen worden; voor de minder ingrijpende zou de toetsing door de officier van justitie kunnen worden uitgevoerd.
Dit is in lijn met de regeling in België, waar lichtere middelen (zoals het opvragen van telecomgegevens) bij onrustwekkende persoonsvermissingen min of meer routinematig met toetsing van een officier van justitie kunnen worden ingezet in het zogenoemde mini-onderzoek. Inzet van andere zoekmiddelen is alleen mogelijk na toetsing door de onderzoeksrechter. In Engeland is een *court order* nodig om bepaalde zoekmiddelen te kunnen inzetten.

Een open omschrijving van bevoegdheden?
Door professionals van de politie is in interviews en in de expertmeeting gepleit voor nieuwe wettelijke bevoegdheden, waarbij rekening zou moeten worden gehouden met de snel voortschrijdende technologische ontwikkeling; een pleidooi voor een 'open' omschrijving van de zoekmiddelen dus. In de juridische expertmeeting is dit idee afgewezen ten gunste van een gesloten omschrijving. Wel zou een horizonbepaling kunnen worden opgenomen, zodat een (eventuele) wettelijke regeling na een bepaalde periode (bijvoorbeeld vijf jaar) moet worden herzien. Dan kan alsnog rekening worden gehouden met nieuwe zoekmiddelen. Hierover bestaan overigens wel aarzelingen, omdat de geschiedenis heeft laten zien dat eenmaal ingevoerde wetgeving niet gemakkelijk weer wordt ingetrokken.

3.6 Heimelijkheid en kenbaarheid

Het gebruik van de gegevens
Gegevens worden gebruikt voor het zoeken naar vermiste personen dan wel het vaststellen van een vrijwillig vertrek van de persoon in kwestie (waardoor achterblijvers gerustgesteld kunnen worden – in ieder geval met betrekking tot het lichamelijk welzijn van de vermiste persoon). Indien sprake is van vrijwillig vertrek, is belangrijk dat gegevens niet aan derden worden verstrekt als de vermiste persoon dat niet wil (dus ook niet aan achterblijvers). De politie zal dan alleen aan de achterblijvers kunnen melden dat onderzoek heeft uitgewezen dat er geen bijzonder gevaar voor de vermiste persoon bestaat. Een dergelijke inkadering leidt ertoe dat de inzet van zoekmiddelen een

proportionaliteitstoets eerder doorstaat, omdat de eventuele gevolgen voor de persoon in kwestie minder ernstig zijn.

3.7 De status van de stille sms

Plaatsbepaling van een mobiele telefoon geldt in het politieonderzoek als een belangrijk middel om zicht te krijgen op de verblijfplaats van een vermiste persoon, met als doel om eventueel gevaar zo snel mogelijk af te wenden, duidelijkheid te krijgen over de achtergrond van de vermissing en achterblijvers zo spoedig mogelijk te informeren. Op dit moment is het GSM-concept hiervoor het kader. De afspraken die daarin tussen KPN Telecom en de politie zijn vastgelegd, beperken de inzet van de stille sms tot vermissingszaken waarin het risico van acuut levensgevaar aantoonbaar is. Dit is een strenge interpretatie van de Wbp, waaruit een bepaalde opvatting spreekt over de zwaarte van de inbreuk die een stille sms op de privacy maakt. De stille sms kan echter ook worden beschouwd als een zoekmiddel met een beperkte inbreuk op de privacy.

Recent heeft de Hoge Raad een in dit verband belangrijke uitspraak gedaan over de inzet van de stille sms, na uiteenlopende uitspraken van twee gerechtshoven (ECLI:NL:HR:2014:1569). Het oordeel is in een strafrechtelijke zaak gegeven en verweven met de feiten en omstandigheden in die zaak, maar het is ook relevant voor de toepassing van de stille sms bij urgente persoonsvermissingen. De Hoge Raad stelt vast dat de plaatsbepaling met een stille sms een beperkte inbreuk op de grondrechten van burgers maakt voor zover het middel door de duur, de intensiteit en de frequentie ervan ongeschikt is om een min of meer compleet beeld te verkrijgen van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene. Hieruit kan worden afgeleid dat een stille sms ook kan worden ingezet voor het zoeken naar vermiste personen, althans wanneer de stille sms niet wordt ingezet voor het inventariseren van het gedrag van een persoon, maar voor (kortstondige of eenmalige) plaatsbepaling.

Uitspraak Hoge Raad 'stille sms'
Opsporingsmethode 'stille sms'. Het toezenden van voor de gebruiker van de telefoon niet-waarneembare sms-berichten is als zodanig niet in een daarop toegesneden wettelijke bepaling geregeld. Voor een dergelijke wijze van opsporing moet worden aangenomen dat de opsporingsambtenaren o.g.v. art. 2 (oud) Politiewet 1993 (thans art. 3 Politiewet 2012) en art. 141 en 142 Sv, zoals in de rechtspraak van de HR uitgelegd, alleen bevoegd zijn haar in te zetten op een wijze die een beperkte inbreuk maakt op grondrechten van burgers en die niet zeer risicovol is voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing. Toepassing van deze opsporingsmethode jegens de gebruiker van het telefoontoestel kan i.h.b. onrechtmatig zijn indien zij i.v.m. de duur, intensiteit en frequentie ervan geschikt is om een min of meer compleet beeld te verkrijgen van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene. 's Hofs

oordeel dat i.c. sprake is van een beperkte inbreuk op de grondrechten van verdachte en het toezenden van de niet-waarneembare sms-berichten niet zeer risicovol is geweest voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing, geeft niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Of dat oordeel begrijpelijk is, is afhankelijk van de omst. van het geval. Dat oordeel is i.c. ook niet onbegrijpelijk mede in aanmerking genomen dat het Hof heeft vastgesteld dat gelet op duur en frequentie van toezending slechts een beperkt beeld van de bewegingen van de gebruiker werd verkregen, het opsporingsmiddel met toestemming van de OvJ is ingezet, ondanks gebreken in de verslaglegging voldoende duidelijkheid over de inzet van de methode is verkregen en reeds uitvoering werd gegeven aan door de OvJ o.g.v. art. 126g, 126m en 126n Sv gegeven bevelen en een machtiging van de R-C a.b.i. art. 126m.5 Sv was verstrekt.
Bron: rechtspraak.nl ECLI:NL:HR:2014:1569 (Inhoudsindicatie opsporingsmethoden ‘stille sms’)

Als de stille sms op grond van de jurisprudentie voor het opsporen van vermiste personen ingezet mag worden, roept dat de vraag op of er op dit punt nog over eventuele wetswijzigingen gediscussieerd hoeft te worden. Hiervoor is de context van het strafrecht ten opzichte van die van de hulpverlening van belang. De discussie in het strafrecht gaat vooral over de bevoegdheid tot het verzenden van de stille sms. Wanneer een stille sms is verzonden, moet vervolgens het signaal worden opgevangen en de politie bereiken. In een strafrechtelijke context is dat niet problematisch: de desbetreffende verkeersgegevens (welke zendmast heeft contact gemaakt met het toestel?) komen automatisch binnen als er een tap loopt; zo niet, dan verschaft het Wetboek van Strafvordering bevoegdheden voor het vorderen van verkeersgegevens. In het kader van het hulpverleningsonderzoek naar persoonsvermissingen bestaan de bevoegdheden om de relevante verkeersgegevens binnen te halen momenteel niet. Aan telecomproviders kan wel worden gevraagd om die vrijwillig te verstrekken. Artikel 8 jo 43 Wbp laat daar wel ruimte voor, maar een echt duidelijke grondslag voor deze verstrekking ontbreekt. Het is daarom raadzaam om de stille sms wettelijk te regelen voor vermissingszaken, zodat niet alleen het verzenden daarvan is genormeerd, maar (juist) ook het verkrijgen van de verkeersgegevens van de telecommaatschappij.

3.8 De keuze voor een wettelijk regime

Indien het nodig zou zijn om tot wettelijke normering van zoekmiddelen te komen, is het de vraag welk wettelijk regime zich daar het best voor leent. Voor de juridische gelding maakt dat weinig uit, zolang het om een wet in formele zin gaat. Maar in de juridische expertmeeting werd sterk gehecht aan een logische keuze voor de wetsfamilie waarin bepaalde nieuwe bevoegdheden thuishoren.

Uitgangspunt: onderzoek naar vermiste personen is hulpverlening
Het optreden van de politie in geval van een persoonsvermissing zonder verdenking van een misdrijf vindt primair plaats met het oog op de

hulpverlening. Het onderzoek heeft tot doel om na te gaan of iemand in nood verkeert en dus acuut hulp nodig heeft. Het onderbrengen van nieuwe bevoegdheden in de Politiewet is daarom de meest voor de hand liggende keuze. De politie is immers niet alleen belast met de opsporing van strafbare feiten, maar ook met de hulpverlening aan burgers. Het optreden bij vermissing behoort al tot de wettelijke taken van de politie en dan is het logisch om de regeling in de Politiewet te plaatsen.

Uitgangspunt: het onderzoek van vermiste personen is geen verantwoordelijkheid van de burgemeester
De politie oefent onder gezag van de burgemeester bevoegdheden uit die in de Gemeentewet zijn vastgelegd, maar die hebben geen betrekking op de hulpverlening. De functie van de Gemeentewet is vooral gelegen in de toebedeling van taken en bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor een goed functionerende huishouding van de gemeente (waaronder de handhaving van de openbare orde). De burgemeester heeft in de afgelopen jaren steeds meer zware bevoegdheden gekregen die sterk ingrijpen op de privacy van burgers (zoals verplichte opname in een psychiatrisch ziekenhuis, het opleggen van gebiedsverboden of het opleggen van een tijdelijk huisverbod). De burgemeester heeft hierbij zeggenschap over het werk van de politie en gemeentelijke instanties werken regelmatig samen met de politie. Het type afwegingen rond de inzet van bevoegdheden voor vermissingszaken is daarbij echter niet aan de orde. De hulpverlening bij persoonsvermissingen is niet primair een verantwoordelijkheid van de burgemeester of andere gemeentelijke actoren, maar van de politie.
Er is daarom geen specifiek aanknopingspunt voor de Gemeentewet als regime voor het regelen van bevoegdheden voor de opsporing van vermiste personen.

Uitgangspunt: er is geen noodzakelijk verband met strafbare feiten
De bevoegdheden waaraan de politie behoefte heeft bij het onderzoek naar persoonsvermissingen zijn deels gelijk aan de reeds bestaande strafvorderlijke bevoegdheden. Hieraan zou een argument kunnen worden ontleend om te kiezen voor het Wetboek van Strafvordering als regime voor het onderzoek naar urgente persoonsvermissingen.
Er is echter een verschil in de aanleiding voor de toepassing van de bevoegdheden: een vermissing dan wel een strafbaar feit. Het Wetboek van Strafvordering zou worden ‘vervuild’ indien daarin de toepassing van bevoegdheden wordt geregeld die niet (noodzakelijkerwijs) verband houden met strafbare feiten. Daarbij komt dat justitie zelf geen verantwoordelijkheid draagt voor personen die als gevolg van een strafbaar feit vermist zijn. Om die reden hoeft de politie ook niet over bevoegdheden te beschikken om hun verblijfplaats te achterhalen.
Het Wetboek van Strafvordering is daarom geen logisch regime voor het regelen van bevoegdheden voor het onderzoek naar persoonsvermissingen zonder vermoeden van een misdrijf. Hetzelfde geldt voor het Wetboek van Strafrecht. Dit bevat strafbaarstellingen en geen bevoegdheden om op te

treden. De strafvorderlijke bevoegdheden zijn immers in een afzonderlijke wet geregeld.

Uitgangspunt: zoek niet naar onlogische verbanden
De suggestie om aansluiting te zoeken bij de terreurwetgeving vloeit voort uit de behoefte om in onderzoeken naar persoonsvermissingen, net als bij onderzoeken naar terreurdreiging, een licht aanwijzingencriterium te kunnen gebruiken. Vermissingen en terrorisme hebben echter weinig met elkaar van doen en aan een gedeelde behoefte kan nog geen argument voor plaatsing in een bepaalde wet ontleend worden.

Samenvattend
Bevoegdheden voor de inzet van zoekmiddelen in onderzoeken naar persoonsvermissingen kunnen onder verschillende wettelijke regimes worden geregeld. Argumenten voor een keuze zijn te vinden in het karakter van het onderzoek waarvoor de bevoegdheden worden ingezet (hulpverlening) in relatie tot de terreinen die door de onderscheiden wettelijke regimes worden bestreken. Het regime van de Politiewet lijkt veruit het meest geschikt als wettelijke regime voor het vastleggen van bevoegdheden in het kader van de opsporing van vermiste personen. De hulpverleningstaak van de politie biedt een goede kapstok en de opsporingsonderzoeken van vermiste personen zonder verdenking van een misdrijf hoeven niet op een andere manier gedefinieerd te worden, als een soort quasi-strafrechtelijke onderzoeken, zoals het geval zou zijn bij onderbrenging onder het regime van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Er zou op logische wijze kunnen worden aangesloten bij artikel 7 lid 2 Politiewet.

Artikel 7 lid 2 Politiewet
De ambtenaar van politie, bedoeld in het eerste lid, heeft toegang tot elke plaats, voor zover dat voor het verlenen aan hen die dat behoeven, redelijkerwijs nodig is.'

Voor de overige wettelijke regimes die in de afweging zijn betrokken, geldt dat ze zich veel slechter lenen voor het regelen van bevoegdheden voor hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen.
De Gemeentewet is niet geschikt, omdat de hulpverlening bij persoonsvermissingen niet primair een verantwoordelijkheid van de burgemeester of andere gemeentelijke actoren is, maar van de politie.
Het Wetboek van Strafvordering is niet geschikt, omdat er geen raakvlak is tussen strafvordering en hulpverlening en er een ongewenste vermenging van bevoegdheden op zou kunnen treden.
Het Wetboek van Strafrecht is niet geschikt, omdat het strafbaarstellingen bevat, die bij het hulpverleningsonderzoek naar persoonsvermissingen niet aan de orde zijn. Het bevat geen bevoegdheden.

De terrorismewetgeving biedt geen goed aanknopingspunt, omdat hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen niets met terrorisme van doen hebben.

In de loop van het onderzoek is de vraag opgekomen of er wellicht een zelfstandige wet zou moeten komen om de bevoegdheden hij hulpverleningsonderzoeken goed te regelen. Dit is een mogelijkheid, maar omdat de Politiewet erg geschikt lijkt voor wettelijke normering en daar ook een logische plaats voor biedt, is het niet nodig.

3.9 Toetsing en de rechter-commissaris

Vanuit het perspectief van een stelsel van procedurele waarborgen voor een proportionele inzet van zoekmiddelen is een rol voor de rechter-commissaris naar voren gebracht, in het bijzonder voor de toetsing van de inzet van zoekmiddelen die ernstiger op de privacy ingrijpen. Tegelijkertijd is de Politiewet naar voren gekomen als een geschikt regime voor de normering van wettelijke bevoegdheden voor het opsporen van vermiste personen zonder verdenking van een misdrijf. Het positioneren van de rechter-commissaris binnen de Politiewet zou nieuw zijn en zeker niet onopmerkelijk.

De argumenten om voor een rol voor de rechter-commissaris in relatie tot de Politiewet te opteren, zijn:

- Er hoeft, indien de wens bestaat om ingrijpende middelen in te zetten, geen verdenking ter zake van een strafbaar feit te worden 'gezocht' om maar naar het Wetboek van Strafvordering te kunnen overstappen.
- Er wordt voorkomen dat artikel 3 en 7 Politiewet extensief moeten worden uitgelegd om maar onderzoek te kunnen doen.
- De criteria voor inschakeling van de rechter-commissaris kunnen op deze wijze (ook) specifiek op vermissingsgevallen worden toegesneden.
- Wanneer in de Politiewet bevoegdheden voor de rechter-commissaris worden neergelegd die nauw aansluiten bij de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering wordt voorkomen dat – mocht op enig moment blijken dat een misdrijf is begaan in verband met de vermissing – er discussie ontstaat of er al dan niet terecht op basis van de Politiewet is opgetreden. Wanneer de Politiewet en het Wetboek van Strafvordering min of meer vergelijkbare bevoegdheden bevatten, maakt het voor het resultaat immers niet wezenlijk uit of er is opgetreden op basis van een vermissingscriterium, dan wel een verdenking. Verweren van de strekking dat op basis van de verkeerde wet is opgetreden, zullen dan – bij gebrek aan (rechtens relevant) nadeel van de zijde van de betrokkene – geen effect sorteren.

Vanuit de politiepraktijk zijn er aarzelingen over de tussenkomst van de rechter-commissaris (en deels ook over die van de officier van justitie). Die worden mede ingegeven door de organisatorische en logistieke complicaties.

Daarnaast is het de vraag of de inbreuk op de privacy bij de inzet van bevoegdheden in onderzoeken naar vermiste personen vergelijkbaar is met de inzet van dezelfde middelen in strafrechtelijke onderzoeken. Hierbij staan twee zienswijzen tegenover elkaar.
Aan de ene kant is er de opvatting dat de gevolgen van inbreuken op de privacy in onderzoeken naar vermiste personen geringer zijn dan in strafrechtelijke onderzoeken. In het laatste geval dreigen immers sancties, zoals gevangenisstraf, terwijl dat bij onderzoeken naar persoonsvermissingen niet aan de orde is. Dit zou bij hulpverleningsonderzoeken een lichtere toets rechtvaardigen dan bij strafrechtelijke onderzoeken.
Aan de andere kant is er in een strafvorderlijke context een duidelijke rechtvaardiging voor inbreuken op de privacy, namelijk de verdenking van een strafbaar feit. In vermissingszaken ontbreekt in de regel een vergelijkbare duidelijke rechtvaardiging. Zeker als het gaat om de vermissing van (geestelijk gezonde) volwassen personen is het lastig vast te stellen of zij zich vrijwillig onvindbaar houden of dat er een acute behoefte aan hulp is. Als de aanleiding tot het gebruik van bevoegdheden veel minder tastbaar en dus diffuser is, is een relatief zware toets door de rechter-commissaris verdedigbaar.

Naarmate een wettelijke regeling voorziet in bevoegdheden die een grotere inbreuk op de privacy maken en die ook voor een bredere kring van vermiste personen gebruikt kunnen worden, is de behoefte aan een zware toetsing groter. Als volstaan kan worden met een beperkte set aan bevoegdheden met een geringe inbreuk op de privacy, kan toetsing door de rechter-commissaris achterwege blijven. De huidige praktijk waarbij de politie in sommige gevallen zelf over de inzet van zoekmiddelen kan beslissen (i.c. de stille sms bij persoonsvermissingen zonder verdenking van een strafbaar feit, maar waarbij acuut levensgevaar aannemelijk gemaakt is), is vanuit het perspectief van de procedurele waarborgen minder geschikt.

3.10 Conclusie

De bespreking van de oplossingsrichtingen voor juridische knelpunten in de interviews en de juridische expertmeeting en de analyse daarvan leidt tot de volgende conclusies:

- Besluitvorming over de proportionaliteit van wettelijke normering is gebaat bij meer duidelijkheid over de kenmerken van de vermissingszaken waarbij zich knelpunten voordoen en over de mate waarin de inzet van bevoegdheden bijdraagt aan het resultaat van de hulpverlening en het oplossen van de knelpunten.
- Ervan uitgaande dat bedrijven en instellingen willen meewerken aan hulp-verleningsonderzoeken naar vermiste personen, maar (te) terughoudend zijn vanwege de veronderstelde beperkingen van de Wbp, kan een grotere bereidheid tot vrijwillige medewerking gestimuleerd worden door een zienswijze aan het Cbp te vragen. Daarnaast kan aan een wettelijke

vrijwaring voor de gevolgen van de verstrekking van gegevens worden gedacht. Hiervoor zouden aanknopingspunten kunnen worden gezocht bij de Wbp.

- Als besloten zou worden dat wettelijke normering nodig is, kan het best worden aangesloten bij de Politiewet.
- Voor de omschrijving van bevoegdheden heeft een gesloten stelsel (met een koppeling van bevoegdheden aan criteria) de voorkeur, maar het is erg moeilijk om dat te realiseren. Een alternatief is een stelsel met procedurele waarborgen voor de proportionele inzet van bevoegdheden, met een rol voor de officier van justitie voor de toetsing van bevoegdheden die een beperkte inbreuk op de privacy maken en een rol voor de rechter-commissaris als er bevoegdheden met een ernstiger inbreuk op de privacy zouden worden ingezet.

4 CONCLUSIE

4.1 Inleiding

Het onderzoek is van start gegaan met een aantal onderzoeksvragen over de juridische belemmeringen en de mogelijkheden om deze geheel of gedeeltelijk weg te nemen. In dit hoofdstuk vatten we de antwoorden samen aan de hand van de thema's die door de onderzoeksvragen worden bestreken.

4.2 Terugblik op de onderzoeksvragen

Met betrekking tot internationale verplichtingen
In de rechtspraak is erkend dat de overheid soms actief moet optreden om fundamentele rechten te waarborgen. Het recht op leven, vastgelegd in artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, vormt hierbij een belangrijk richtsnoer.

Artikel 2 lid 1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (recht op leven)
Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.

Of het EVRM noopt tot de inzet van bevoegdheden bij het zoeken naar vermiste personen hangt af van de confrontatie van het recht op leven met andere grondrechten, in het bijzonder het recht op privacy. Het Europese Hof voor de bescherming van de rechten van de mens (EHRM) is in de loop der jaren steeds hogere eisen gaan stellen aan de verplichting voor de overheid om maatregelen te nemen tot bescherming van het recht op leven en gezondheid. Hieruit kan worden afgeleid dat er bij vermissingszaken met risico's voor leven en gezondheid een verplichting op de overheid rust om bevoegdheden in te zetten die nodig zijn voor het traceren van de persoon. Deze verplichting is zwaarder naarmate het minder aannemelijk is dat de vermiste persoon zich uit vrije wil onvindbaar heeft gemaakt en er een groter risico voor het leven en de gezondheid bestaat – al dan niet in verband met een misdrijf.
Bij een onderlinge botsing tussen grondrechtelijke beginselen zal steeds een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden welk belang in concreto dient te prevaleren. De positieve verplichting tot bescherming van leven en gezondheid weegt niet per definitie zwaarder dan het recht op privacy (in dit geval het 'recht om te verdwijnen'), maar aangenomen mag worden dat dit wel geldt voor specifieke groepen van (kwetsbare) vermiste personen. Daarbij kan gedacht worden aan kinderen jonger dan 13 jaar (van wie het erg

onaannemelijk is dat ze uit eigen vrije wil verdwijnen), kinderen van 13-16 jaar (van wie dat minder onaannemelijk is en waarbij de omstandigheden van de verdwijning dus een grotere rol spelen), demente ouderen of verstandelijk gehandicapten. Het ligt niet voor de hand om te concluderen dat de positieve verplichtingen voor de overheid zonder meer voor alle minderjarigen doorslaggevend zijn.

Ervaringen in enkele andere landen
In België is de aanpak van vermissingszaken in de nasleep van de affaire-Dutroux in de strafrechtelijke sfeer gebracht. Vermissingszaken worden door de gerechtelijke politie behandeld. Bij onrustwekkende persoonsvermissingen (vergelijkbaar met de urgente persoonsvermissingen in Nederland) kunnen verschillende bevoegdheden worden ingezet. Hiervoor wordt een toets uitgevoerd door een parketmagistraat (officier van justitie) voor de inzet van zoekmiddelen die een beperkte inbreuk op de privacy maken en door een onderzoeksrechter (rechter-commissaris) voor bevoegdheden met een grotere inbreuk op de privacy. Voor het inzetten van bevoegdheden is een titel vereist, maar de eisen zijn minder streng dan in Nederland: bevoegdheden kunnen worden ingezet mede met het oog op het uitsluiten van een misdrijf. Er is voorzien in een gecentraliseerde expertise- ondersteunende en coördinatiefunctie in de vorm van de Cel Vermiste Personen, die van alle onrustwekkende vermissingen op de hoogte wordt gesteld. In de Belgische Privacywet is ruimte gecreëerd voor de verwerking van persoonsgegevens voor het onderzoek naar persoonsvermissingen van minderjarigen. In de praktijk zijn er geen grote verschillen bij de onderzoeken naar de vermissing van minder- respectievelijk meerderjarigen.

In het Verenigd Koninkrijk is sprake van een uitgewerkt instrumentarium voor de classificatie van vermissingszaken in zaken met een hoog risico, een gemiddeld risico en een laag risico. In zaken met een hoog risico kunnen, na een *court order*, meer bevoegdheden worden ingezet dan bij zaken in de andere categorieën, waarbij de bevoegdheden vergelijkbaar zijn met die in Nederland. In de aanpak wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen ‘absent’ en ‘vermist’, met name in verband met personen die in instellingen verblijven. Dit legt een grotere verantwoordelijkheid bij de instellingen om zelf zoekacties uit te voeren voordat de politie wordt ingeschakeld. Dit thema speelt ook in Nederland en België, omdat weglopen uit instellingen veel voorkomt. Daardoor kan het gebeuren dat er te weinig aandacht is voor zaken met ernstige risico’s.

De inventarisatie van juridische belemmeringen
Politie en justitie constateren juridische belemmeringen bij het uitoefenen van de bevoegdheden om vermiste personen te kunnen traceren. De juridische belemmeringen doen zich voor bij de categorie urgente persoonsvermissingen zonder verdenking van een misdrijf. Bij het zoeken naar vermiste personen in deze categorie worden wettelijke bevoegdheden gemist voor het opvragen en gebruiken van gegevens over telefoongebruik (plaatsbepaling en overzicht

recente gesprekken), bankgegevens (met name pintransacties), verkeersgegevens (OV-transacties en incheckgegevens luchtvaart), camerabeelden en computergebruik (waaronder social media).
Voor deze zoekmiddelen bestaan geen wettelijke bevoegdheden en de politie doet een beroep op de vrijwillige medewerking van instellingen en bedrijven die over relevante gegevens beschikken. In de praktijk blijken er grote verschillen te zijn in de bereidheid van instellingen en bedrijven om de gevraagde gegevens te verstrekken. Deze hangen samen met de afwegingen die zij maken met betrekking tot de eisen die uit de Wet bescherming persoonsgegevens voortvloeien. De ervaring bij onderzoeken is dat de gewenste gegevens niet altijd beschikbaar komen. Voor het traceren van mobiele telefoons bestaat een afspraak tussen KPN Telecom en de overheid, die tevens gevolgd wordt door andere telecomproviders (het GSM-concept). Dit is een vrijwillige afspraak zonder wettelijke status, die een kader biedt voor de plaatsbepaling van mobiele telefoons van vermiste personen waarvoor acuut levensgevaar aangetoond kan worden. Als acuut levensgevaar niet aangetoond kan worden, kan er geen beroep op deze afspraak worden gedaan.
Door de manier waarop de voorwaarden voor vrijwillige medewerking worden ingevuld, bestaat de neiging bij politiemedewerkers om vermissingszaken zodanig te presenteren dat er sprake lijkt van een strafbaar feit (en er een strafrechtelijk onderzoek kan worden gestart met inzet van de bijbehorende bevoegdheden), ook als dat eigenlijk niet aannemelijk is.

Bij de juridische belemmeringen is er geen verschil tussen vermissingen van minderjarigen respectievelijk meerderjarigen. Wel wordt geconstateerd dat de vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen aan onderzoeken naar vermiste minderjarigen vaak groter is dan bij onderzoeken naar vermiste meerderjarigen. Voor erg jonge kinderen geldt dat niet alle bevoegdheden even relevant zijn, bijvoorbeeld omdat zij nog niet over een mobiele telefoon beschikken en geen financiële transacties verrichten.
Bij vermissingen van personen die in een instelling verblijven, doen zich juridische belemmeringen voor door beperkingen bij de uitwisseling van gegevens die de politie nodig heeft om de urgentie van de vermissing te beoordelen. Dit probleem lijkt ondergeschikt aan het organisatorische probleem van de verdeling van verantwoordelijkheden voor het zoeken naar vermiste personen. De gedachte is dat instellingen eerst zelf de nodige zoekacties moeten uitvoeren, voordat de politie in actie komt.

De mogelijkheden om juridische belemmeringen op te lossen
Er zijn verschillende invalshoeken om de juridische belemmeringen geheel of gedeeltelijk weg te nemen.
Een eerste invalshoek beoogt de vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen aan hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen te stimuleren. Ervan uitgaande dat bedrijven en instellingen wel mee willen helpen, maar (te) terughoudend zijn door hun interpretatie van de Wet bescherming persoonsgegevens, zou hun medewerking bevorderd kunnen

worden door meer duidelijkheid te creëren over de precieze condities voor rechtmatige medewerking aan hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen. Voorgesteld is om hierover een zienswijze aan het Cbp te vragen. Een verdergaand alternatief is het opnemen van een wettelijke vrijwaring voor de gevolgen van de levering van gegevens voor (bepaalde) hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen. Hiervoor zou een artikel in de Wet bescherming persoonsgegevens opgenomen kunnen worden.
De derde invalshoek is die van de wettelijke normering van bevoegdheden. Hiervoor biedt de Politiewet het meest logische regime. Er kan aangesloten worden bij het tweede lid van artikel 2 over de bevoegdheden bij hulpverleningsonderzoeken. Om proportionaliteit te waarborgen, dient te worden voorzien in een toetsing van de inzet van zoekmiddelen, die zwaarder wordt naarmate de zoekmiddelen een grotere inbreuk op de privacy maken.

4.3 De proportionaliteit van wettelijke normering

Voorafgaand aan de vraag op welke manier zoekmiddelen wettelijk genormeerd zouden kunnen worden moet de vraag beantwoord worden of dat wenselijk en noodzakelijk is, of beter gezegd: proportioneel. Het onderzoek heeft laten zien dat professionals bij politie en justitie in een aantal hulpverleningsonderzoeken juridische belemmeringen ervaren. Deze kunnen ernstige consequenties voor leven en gezondheid van de vermiste personen hebben. Er is echter geen betrouwbaar kwantitatief beeld van de omvang en de aard van deze zaken, omdat de huidige registraties zich daar niet voor lenen. Evenmin is duidelijk in hoeveel van deze zaken de inzet van extra zoekmiddelen de afloop in positieve zin zou kunnen beïnvloeden. Ook is onduidelijk welk doel er precies met de snellere inzet van de zoekmiddelen bereikt zou kunnen worden. Het kan gaan om het redden van het leven van de vermiste persoon. Een ander vaak genoemd doel is het sneller op de hoogte brengen van nabestaanden in geval van een fatale afloop, zodat zij minder lang in onzekerheid hoeven verkeren. Ten slotte kan het ook gaan om een verhoging van de effectiviteit en de efficiëntie van het politieoptreden in (tijdrovende) vermissingszaken.
Voordat besloten wordt tot een wetgevingstraject is het wenselijk om meer duidelijkheid te krijgen over de omvang en de aard van de knelpunten, zodat de noodzaak van wettelijke normering met meer kracht kan worden aangetoond.

In dit onderzoek was de analyse van vermissingszaken waarin juridische knelpunten optreden geen onderdeel. Als dat wel het geval was geweest, zou de gebrekkige registratie zeker een probleem zijn geweest. Aannemelijk is dat de registratie in de toekomst beter wordt, mede als gevolg van de implementatie van het nieuwe werkproces vermiste personen. Ook in de toekomst zal het echter moeilijk zijn om de invloed van bevoegdheden en methoden op het eindresultaat van een onderzoek in kaart te brengen. Informatie die met een bepaalde methode wordt vergaard, vormt vaak een

stukje van een veel grotere puzzel en de invloed van de methode op de uitkomst van het politieonderzoek is dan moeilijk aanwijsbaar.[11]
Dat neemt niet weg dat een nadere analyse van zaken een sterkere onderbouwing van de behoefte aan extra bevoegdheden zou kunnen verschaffen. Te denken valt aan een steekproef van urgente vermissingszaken, waarbij vastgesteld wordt:

- welke zoekmiddelen zijn ingezet en wat daarvan het resultaat was;
- in hoeverre een beroep op vrijwillige medewerking van instellingen en bedrijven is gedaan en waar daarvan het resultaat was;
- in hoeverre bevoegdheden werden gemist;
- welke invloed de beschikbaarheid van de gemiste zoekmiddelen op de uitkomst van het onderzoek zou kunnen hebben gehad;
- welk resultaat met de inzet van de gemiste zoekmiddelen zou zijn bereikt.

4.4 Procedurele waarborgen en afwegingen

Als besloten zou worden tot wettelijke normering van de inzet van zoekmiddelen lijkt de Politiewet het meest logische regime. Hulpverleningsonderzoeken passen in deze wet en artikel 7 lid 2 vormt een goede kapstok. Andere wettelijke regimes zijn minder logisch, omdat de hulpverleningstaak niet aansluit bij de terreinen die met deze regimes bestreken worden.

Een gesloten stelsel met materiële criteria voor de inzet van bevoegdheden voor bepaalde doelgroepen en in bepaalde omstandigheden heeft de voorkeur vanwege de rechtszekerheid. In de praktijk is de afbakening een probleem, mede door een gebrek aan gegevens over de precieze aard en omvang van de knelpunten.
Een normering op basis van procedurele waarborgen is een goed alternatief. Inzet van zoekmiddelen met een beperkte inbreuk op de privacy kan door de officier van justitie getoetst worden, terwijl een toets door de rechter-commissaris vereist is voor de inzet van zoekmiddelen met een grotere inbreuk op de privacy.

Er zijn zeker bezwaren in te brengen tegen een dergelijke besluitvormings-structuur. Vanuit de politiepraktijk wordt opgezien tegen de organisatorische en logistieke complicaties. En de inzet van de rechter-commissaris in de context van de Politiewet is een noviteit, die weliswaar met argumenten onderbouwd kan worden, maar ook als krampachtig en geforceerd zal worden betiteld.

Hier is een afweging in het geding. Naarmate er meer bevoegdheden nodig worden geacht met een grotere inbreuk op de privacy, is een zwaardere

[11] Zie bijvoorbeeld Flight, S. & P. van Egmond (2011). *Hits en hints: de mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing.* Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het WODC).

toetsing gewenst. Naarmate het aantal bevoegdheden wordt beperkt en de inbreuk op de privacy eveneens minder groot is, kan met een veel lichtere vorm van toetsing worden volstaan.

Als voor de laatste optie gekozen wordt, impliceert dat een beperking tot de bevoegdheden waarvoor beargumenteerd kan worden dat toetsing door de officier van justitie volstaat. Het gaat dan om de volgende zoekmiddelen voor plaatsbepaling en de vaststelling van een mogelijk misdrijf:

- (kortstondige) plaatsbepaling mobiele telefoon;
- printlijst telefoon (historische gegevens gesprekken over beperkte periode);
- plaats en tijd pintransacties (en bijkomende camerabeelden);
- plaats en tijd openbaarvervoertransacties (en bijkomende camerabeelden).

Een voordeel van een dergelijke regeling is dat er één weg is voor het verkrijgen van toestemming voor de inzet van de wettelijk geregelde bevoegdheden. Door de nauwe samenwerking tussen politie en OM is er sprake van een relatief lichte barrière, die geen zware belemmering vormt voor de voortvarende uitvoering van het politieonderzoek.

De consequentie van deze optie is dat alle overige zoekmiddelen buiten een wettelijke regeling worden gehouden en alleen met vrijwillige medewerking op basis van artikel 8 jo 43 Wbp benut kunnen worden.

4.5 Besluit

In het onderzoek is aannemelijk geworden (maar niet met kwantitatieve gegevens onderbouwd) dat meer bevoegdheden wenselijk zijn om de politie in staat te stellen tot adequaat optreden bij urgente persoonsvermissingen. Hierbij zijn op hoofdlijnen twee sporen onderscheiden:

- verduidelijking van de eisen vanuit de privacywetgeving aan vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen aan hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen, eventueel ook vermindering van de gevolgen door een wettelijke vrijwaring;
- het creëren van wettelijke bevoegdheden, met de Politiewet als het meest logische regime.

Deze twee sporen kunnen niet als alternatieven worden gezien, maar ze kunnen elkaar aanvullen. Een verduidelijking van de privacywetgeving zal niet alle belemmeringen voor vrijwillige medewerking weg kunnen nemen. Ze heeft bijvoorbeeld geen invloed op terughoudendheid vanwege een beslag op capaciteit van bedrijven en instellingen. En een wettelijke regeling, zeker als die beperkt blijft tot enkele zoekmiddelen, laat onverlet dat er in voorkomende gevallen een beroep op vrijwillige medewerking kan worden gedaan.
Beide sporen zouden dus prima naast elkaar gevolgd kunnen worden.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Het recht op leven en privacy

Hoe verhoudt het recht op leven van artikel 2 EVRM zich in de jurisprudentie van het EHRM tot het recht op privacy? Wat prevaleert en onder welke voorwaarden? In deze notitie een overzicht van alle uitspraken waarin het EHRM het recht op privacy afzet tegen het recht op leven. Het recht op leven prevaleert in al deze gevallen boven het recht op privacy.

1. R.R. en anderen t. Hongarije, 4 december 2012, nr. 19400/11

Deze zaak betreft het beschermingsprogramma voor getuigen in een rechtszaak. Hongarije had familieleden uitgesloten van het beschermingsprogramma, zonder zich ervan te verzekeren dat zij geen risico meer liepen. Het EHRM oordeelt dat Hongarije de familie hiermee heeft blootgesteld aan levensbedreigende wraakacties, en daarmee in haar positieve verplichtingen krachtens artikel 2 EVRM is tekortgeschoten. De staat dient adequate maatregelen te treffen om bedreigde getuigen te beschermen, ook als dit een ernstig inbreuk inhoudt in de privacy van de getuige, bijvoorbeeld wegens het verstrekken van een nieuwe identiteit:

> *“Protection programmes implying dramatic changes in the life/privacy of the protected person (such as relocation and change of identity) should be applied to witnesses and collaborators of justice who need protection beyond the duration of the criminal trials where they give testimony. Such programmes, which may last for a limited period or for life, should be adopted only if no other measures are deemed sufficient to protect the witness/collaborator of justice and persons close to them.”*

2. Enukidze en Girgvliani t. Georgië, 26 april 2011, nr. 25091/07

In deze zaak is sprake van een schending van het procedurele aspect van artikel 2 EVRM door Georgië. De ouders van een ontvoerde en vervolgens vermoorde man hadden de Georgische staat aangeklaagd. De staat had alle mensen met wie de in totaal vier verdachten (alle vier senior ambtenaren bij het Georgische ministerie van binnenlandse zaken) contact hebben gehad op de dag van het strafbare feit verhoord. De verslagen van deze verhoren zijn echter niet in het strafdossier opgenomen, omdat dit de privacy van deze personen zou schenden. Het EHRM verwerpt in sterke bewoording het argument van de Staat dat de privacy van de personen in de weg stond aan het toevoegen van de verhoren aan het dossier. Door (onder andere) dit niet te doen, heeft de staat nagelaten om de dood van de vermoorde man op een juiste manier te bestraffen, en daarmee in strijd gehandeld met artikel 2 EVRM.

> *“The Court considers that the identification of all those persons whom the four convicts had contacted during the relevant period was clearly*

relevant to a thorough and objective examination of the case. As to the consideration of the respect for those persons' privacy, apart from having difficulty in finding the force in that unelaborated and ambiguous argument, the Court would simply note that the prosecution authority could have allowed the applicants and the domestic courts to have those persons examined at least as anonymous witnesses (cf., amongst many other authorities, Kornev and Karpenko v. Ukraine, no. 17444/04, § 56, 21 October 2010).
(…)
All the above considerations are sufficient for the Court to conclude, even without enquiring into other relevant circumstances, that the part of the investigation carried out by the Tbilisi City Prosecutor's Office manifestly lacked the requisite thoroughness, objectivity and, most importantly, integrity."

3. Paul en Audrey Edwards t. het Verenigd Koninkrijk, 14 maart 2002, nr. 46477/99

Ook deze zaak betreft het procedurele aspect van artikel 2 EVRM. Aan de orde is de moord van de ene psychisch gestoorde gedetineerde op de andere. In het daaropvolgende strafrechtelijke onderzoek zijn de getuigenverhoren achter gesloten deuren gehouden, waardoor de ouders van de vermoorde gedetineerde, verzoekers in deze zaak, van het onderzoek werden buitengesloten. Het Hof oordeelt dat de staat in strijd met artikel 2 EVRM geen effectieve procedure heeft uitgevoerd, en dat de privacy van de gedetineerden niet in de weg stond van een openbaar onderzoek.

"82. The inquiry sat in private during its hearing of evidence and witnesses. Its report was made public, containing detailed findings of fact, criticisms of failures in the various agencies concerned and recommendations.
83. The Government argued that the publication of the report secured the requisite degree of public scrutiny. The Court has indicated that publicity of proceedings or the results may satisfy the requirements of Article 2, provided that in the circumstances of the case the degree of publicity secures the accountability in practice as well as in theory of the State agents implicated in events. In the present case, where the deceased was a vulnerable individual who lost his life in a horrendous manner due to a series of failures by public bodies and servants who bore a responsibility to safeguard his welfare, the Court considers that the public interest attaching to the issues thrown up by the case was such as to call for the widest exposure possible. No reason has been put forward for holding the inquiry in private, any possible considerations of medical privacy not preventing the publication of details of the medical histories of Richard Linford and Christopher Edwards.
(…)

87. The Court finds that the lack of power to compel witnesses and the private character of the proceedings from which the applicants were excluded, save when they were giving evidence, failed to comply with the requirements of Article 2 of the Convention to hold an effective investigation into Christopher Edwards's death. There has accordingly been a violation of the procedural obligation of Article 2 of the Convention in those respects."

4. Pretty t. het Verenigd Koninkrijk, 29 april 2002, nr. 2346/02

In deze zaak worden de scheidslijnen tussen het recht op leven en het recht op privacy iets minder duidelijk. Het betreft hier een zaak over hulp bij zelfdoding. Een 43 jaar oude vrouw die lijdt aan een chronisch ziekte vraagt van de openbare aanklager een garantie dat haar man niet vervolgd zal worden wanneer hij haar helpt om een einde aan haar leven te maken. Een dergelijke toezegging wordt geweigerd. Zelfmoord als zodanig is in het Verenigd Koninkrijk niet strafbaar, maar hulp bij zelfdoding wel. Het Hof overweegt eerst dat persoonlijke autonomie ook de mogelijkheid omvat voor een persoon om dingen te doen die schadelijk voor hemzelf zijn, en dat de beschermingssfeer van de staat soms niet zo ver reikt om ook deze schade te kunnen voorkomen:

"The extent to which a State can use compulsory powers or the criminal law to protect people from the consequences of their chosen lifestyle has long been a topic of moral and jurisprudential discussion, the fact that the interference is often viewed as trespassing on the private and personal sphere adding to the vigour of the debate. However, even where the conduct poses a danger to health or, arguably, where it is of a life-threatening nature, the case-law of the Convention institutions has regarded the State's imposition of compulsory or criminal measures as impinging on the private life of the applicant within the meaning of Article 8 § 1 and requiring justification in terms of the second paragraph (see, for example, concerning involvement in consensual sado-masochistic activities which amounted to assault and wounding, Laskey, Jaggard and Brown, cited above, and concerning refusal of medical treatment, Acmanne and Others v. Belgium, no. 10435/83, Commission decision of 10 December 1984, Decisions and Reports (DR) 40, p. 251)."

Het Hof sluit daarom niet uit dat het verbod op euthanasie in strijd komt met artikel 8 EVRM:

"The applicant in this case is prevented by law from exercising her choice to avoid what she considers will be an undignified and distressing end to her life. The Court is not prepared to exclude that this constitutes an interference with her right to respect for private life as guaranteed under Article 8 § 1 of the Convention."

Het Hof gaat daarom over tot toetsing of deze beperking kan worden toegelaten op grond van artikel 8, tweede lid, EVRM, en komt tot de conclusie dat het verbod gerechtvaardigd is, omdat het kan worden gezien als noodzakelijk in een democratische samenleving voor de bescherming van de vrijheden van anderen.

5. Vo t. Frankrijk, 8 juli 2004, nr. 53924/00

In een uitspraak over een andere moeilijke kwestie, abortus, gaat het Hof kort in op de verhouding tussen artikel 2 en artikel 8 EVRM. Onder verwijzing naar *Brüggemann en Scheuten t. Duitsland* (nr. 6959/75, Commission's report of 12 July 1977, DR 10, p. 100) stelt het Hof dat de keuze voor abortus onder de privacy van de moeder valt, maar dat dat onverlet laat dat in bepaalde gevallen artikel 2 EVRM bescherming van de ongeboren baby verplicht stelt:

> *"Article 8 § 1 cannot be interpreted as meaning that pregnancy and its termination are, as a principle, solely a matter of the private life of the mother."*

Het Hof gaat echter niet in op hoe ver dit beschermingsbereik zou (kunnen) strekken. Het Hof doet de zaak af met de constatering dat er in ieder geval geen aanwijzingen zijn dat Frankrijk in haar verplichtingen onder artikel 2 EVRM tekort is geschoten.

BIJLAGE 2

Overzicht respondenten

Interviews

Juridisch experts
Ester Hofman
Henny Sackers
Bernd van Rheenen
Bert-Jaap Koops
Matthias Borgers
Jon Schilder

Politie en Openbaar Ministerie

Izanne de Wit	Specialist Vermiste Personen
Carina van Leeuwen	Specialist Vermiste Personen
Arie Swaan	Specialist Vermiste Personen
Nellie de Koning	Specialist Vermiste Personen
Bianca Lootsma	Specialist Vermiste Personen
Saskia Koomen	Coördinator Vermiste Personen
Arine Visser	Coördinator Vermiste Personen
Jos Overes	Landelijke Eenheid
Eric Jansen	Landelijke Eenheid
Irma Schijf	Landelijk Bureau Vermiste Personen
Anne Peters	Officier van Justitie
Xandra Tromp	Officier van Justitie

Buitenland
Alain Remue, Cel Vermiste Personen
Karen Shalev Greene: Centre for the Study of Missing Persons

Expertmeetings

Praktijkgerichte bijeenkomst

Bert van het Schip	Oost-Brabant
Carlo Schippers	Landelijk Bureau Vermiste Personen
Rosemary Branten	Limburg
Loek Peters	Limburg
Kenneth Damasco	Noord-Nederland
Chrisse Orman	Haaglanden
Leo Simais	Haaglanden
Jos Overes	Landelijke Eenheid
Ingrid Maas	Zeeland West-Brabant

Juridische expert meeting

Jon Schilder	VU, voorzitter
Pinar Ölcer	UL
Gerrit Jan Zwenne	UL
Michiel van Emmerik	UvA
Karin de Vries	VU
Karin van Deudekom	Ministerie van VenJ

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6e etage)
1019 GW Amsterdam
T   020 531 531 5
E   info@regioplan.nl
I   www.regioplan.nl